

Finalität und Verfassung der Europäischen Union

**Unter besonderer Berücksichtigung von Frankreich,
Deutschland und Großbritannien**

Dissertation

zur

Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol.)

im Fachbereich Gesellschaftswissenschaften
der Universität Kassel

von Manuela Wulfert

Tag der Disputation, 24. Oktober 2006

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG – EUROPA AM SCHEIDEWEG	5
KAPITEL I: FINALITÄT UND VERFASSUNG DER EUROPÄISCHEN UNION	15
1. Finalität der Europäischen Union	15
1.1 Finalitätsbegriff	15
1.2 Europäische Föderation als Integrationsziel	16
1.3 Funktion und Bedarf eines Finalitätsleitbilds	19
1.4 Föderation versus Konföderation	22
1.5 Neues Föderationsleitbild	25
2. Verfassung der Europäischen Union	29
2.1 Europäischer Verfassungsbegriff	29
2.2 Verfassungsentwicklung	34
2.3 Verfassungsfunktion	37
2.4 Verfassungsfähigkeit	40
2.5 Verfassungscharakter	45
2.6 Verfassungsbedarf	52
2.7 Verfassungsgebung	54
2.8 Europäische Verfassung sui generis	57
3. Zusammenfassung	60
KAPITEL II: VERFASSUNGSSYSTEME UND EUROPAPOLITIK FRANKREICHS, DEUTSCHLANDS UND GROßBRITANNIENS	61
1. Verfassungssysteme Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens	61
1.1 Geschichte - Staat - Nation - Souveränität	61
1.2 Grundstrukturen der Verfassungssysteme	67
1.2.1 Grundrechte	73
1.2.2 Parlament	75
1.2.3 Staatsoberhaupt und Regierung	81

1.2.4 Zentralismus und Föderalismus _____	86
1.2.5 Rechtsprechung _____	91
1.3 Konvergenzen und Divergenzen der Verfassungssysteme und ihre europapolitische Bedeutung _____	97
2. Europapolitik Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens _____	101
2.1 Europapolitische Grundauffassungen und ihr Wandel _____	101
2.2 Deutsch-französischer Bilateralismus und variable Führungskoalitionen _____	115
3. Zusammenfassung _____	125
 KAPITEL III: ÜBER DIE EINBERUFUNG DES EUROPÄISCHEN KONVENTS ZUM VERFASSUNGSVERTRAG _____	 128
1. Europäischer Konvent _____	128
1.1 Entstehungskontext _____	128
1.2 Organisation _____	138
1.3 Innovation _____	142
1.4 Potenzial _____	145
2. Entwürfe des Europäischen Konvents _____	148
2.1 Vorentwurf des Verfassungsvertrags _____	148
2.2 Entwurf des Verfassungsvertrags _____	152
3. Der Verfassungsvertrag und die Regierungskonferenz der Europäischen Union _____	164
4. Zusammenfassung _____	170
 KAPITEL IV: FINALITÄT UND VERFASSUNG DER EUROPÄISCHEN UNION IM BLICKPUNKT DES VERFASSUNGSVERTRAGS _____	 172
1. Verfassungsvertrag _____	172
1.1 Präambel _____	172
1.2 Teil I: Titel I "Definition und Ziele der Union" _____	172
1.3 Teil I: Titel II "Grundrechte und Unionsbürgerschaft" _____	175

1.4 Teil I: Titel III "Die Zuständigkeiten der Union" _____	176
1.5 Teil I: Titel IV "Die Organe und Einrichtungen der Union" _____	178
1.6 Teil I: Titel V "Ausübung der Zuständigkeiten der Union" _____	178
1.7 Teil II: "Die Charta der Grundrechte der Union" _____	180
1.8 Teil IV: "Allgemeine und Schlussbestimmungen" _____	181
2. Funktionalität des neuen Föderationsleitbilds und der Verfassung sui generis _____	184
3. Zusammenfassung _____	194
KAPITEL V: VERFASSUNGSSYSTEME UND EUROPAPOLITIK FRANKREICHS, DEUTSCHLANDS UND GROSSBRITANNIENS IM BLICKPUNKT DES VERFASSUNGSVERTRAGS_196	
1. Zukunft der Europäischen Union oder die Antworten auf die Humboldt-Rede Fischers	196
2. Bewertung des Verfassungsvertrags des Europäischen Konvents - die Erklärungen zur politischen Einigung im Juni 2004 _____	215
3. Beiträge im Europäischen Konvent und Führungskoalitionen _____	222
4. Zusammenfassung _____	229
SCHLUSSBETRACHTUNG – RÜCKBLICK UND AUSBLICK _____	231
Literaturverzeichnis _____	238
Übersicht Konventsvertreter _____	266
Tabellenverzeichnis _____	267
Abkürzungsverzeichnis _____	268

Einleitung – Europa am Scheideweg

Europa befindet sich am Scheideweg. Dies konstatierten die Staats- und Regierungschefs im Dezember 2001 in ihrer Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union [Vgl. Erklärung von Laeken, SN 273/01]. Die daraus resultierende Einberufung des Konvents zur Zukunft Europas führte zu dem Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, den die 25 Staats- und Regierungschefs der Union am 29. Oktober 2004 mit einigen Änderungen unterzeichneten. Im anschließenden Ratifizierungsverfahren scheiterten kurz hintereinander die Referenden in Frankreich und den Niederlanden. Daher verordneten die Staats- und Regierungschefs im Juni 2005 bis zum ersten Halbjahr 2006 eine Reflexionsphase [Vgl. Erklärung des Europäischen Rates, SN 117/05]. Die Europäische Union befindet sich also zweifellos in einer schwierigen Integrationsphase und das nicht nur wegen der negativen Referenden, sondern vor allem, da die Probleme, denen sich der Europäische Konvent in seinem Verfassungsvertrag angenommen hatte, dringend gelöst werden müssen. Denn betrachtet man die aktuellen Herausforderungen im Kontext der Osterweiterung, der Wirtschafts- und Währungsunion, der Reform der Institutionen sowie der Entwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, ist die Diskussion über Finalität und Verfassung, über Leitlinien und Grundwerte der Europäischen Union dringend erforderlich, da anstelle einer solchen offenen Verständigung den weiteren Entwicklungsprozess unterschwellig hemmende Differenzen treten könnten. So geht Giering davon aus, dass eine anhaltende ungleichgewichtige Entwicklung der einzelnen Integrationsleitbilder zum Stillstand, zur Krise und sogar zum Zerfall des Integrationsprozesses führen kann [Vgl. Giering 1997, S. 262]. Der gewählte Zeitpunkt der Analyse steht somit erstens im Zeichen einer schwierigen Integrationsphase und kann zweitens als „Kristallisationspunkt“ [Vgl. Hrbek 2001b, S. 35f.] einer vertieften Verfassungs- und Finalitätsdebatte bezeichnet werden.

Die Diskussion über die Finalität der Europäischen Gemeinschaft bzw. Europäischen Union stellt häufig die als Synonyme benutzten Begriffspaare Föderation/Konföderation und Bundesstaat/Staatenbund in den Mittelpunkt. Diese Entgegensetzung enthält Vereinfachungen und Zuspitzungen, die einer differenzierten Diskussion abträglich sind.¹

¹ In diesem Sinne warnt Läufer vor Analogien zu „den national gewachsenen Verfassungsarten und Verfassungsformen“ [Läufer 1998, S. 567]. Schneider kritisiert die bei der polemischen Entgegensetzung konföderativer und föderativer Strukturen als immer wieder praktiziertes Argumentationsschema verspielten politischen Chancen [Vgl. Schneider 1984, S. 5]. Schließlich fordert Giering die Aufhebung der in den unverbunden nebeneinander stehenden Integrationsansätzen enthaltenen Gegensatzpaaren der

So ist beispielsweise der Einigungsgrad von Staatenbünden² oft über das hinausgegangen, was als typisch konföderativ gilt [Vgl. Schneider 2000a, S. 178f.]. Der Realisierungschancen willen sollte daher auf ein die Supranationalitäts- und Integrationspotenziale voll ausschöpfendes neues Föderationsleitbild³ gesetzt werden, das ganz selbstverständlich und deutlich sowohl föderative als auch konföderative Strukturelemente enthält – wobei in diesem Zusammenhang auch zum Teil ein neues Konföderationsleitbild gefordert wird [Ebd., S. 179f.].⁴ Die Finalitätsdiskussion steht in engem Zusammenhang mit der Verfassungsdebatte. Vereinfacht formuliert wird aus Sicht der Befürworter einer Föderation der Nutzen eines verfassungsgebenden Akts in der Errichtung einer handlungsfähigen übernationalen Regierung gesehen, die den demokratischen und rechtsstaatlichen Legitimitätsanforderungen genügt [Vgl. Schneider 1984, S. 3].⁵ Diese Föderationsabsichten werden zum einen substantiell gerechtfertigt – Föderation als politische Institutionalisierung einer metapolitischen Einheit – und zum anderen funktional – Föderation zur Lösung vitaler Probleme und Aufgaben [Ebd., S. 3f.].⁶ Im Gegensatz zur Föderation bleibt im Grundmodell der Konföderation die Souveränität der Mitgliedstaaten weit gehend unangetastet, da diese die zentralen Akteure sind. Folglich liegt es im Ermessen der Mitgliedstaaten, nach dem Prinzip der Einstimmigkeit weitere Kompetenzen zu übertragen. Der damit verbundenen Bevorzugung intergouvernementaler Zusammenarbeit steht die Forderung nach Konstitutionalisierung entgegen. In Anlehnung an den Ausführungen zum Finalitätsbegriff wird die Auffassung vertreten, dass auch die Realisierung einer nach zugleich föderativen wie auch konföderativen Gesichtspunkten

genannten Art zugunsten einer Synthese dieser Ansätze zu einem integrierten Integrationsverständnis [Vgl. Giering 1997, S. 225].

² Westerkamp liefert unter dem Blickwinkel „Staatenbund und Bundesstaat“ einen informativen historischen Vergleich germanischer, angelsächsischer und romanischer Bünde [Vgl. Westerkamp 1970].

³ Nach Hrbek muss eine föderal gestaltete Europäische Union eine „Föderation sui generis“ sein [Vgl. Hrbek 2001b, S. 50].

⁴ Giering weist darauf hin, dass „das Scheitern des föderalen Ansatzes als bestimmende und durchgängige Leitidee der europäischen Integration (...) wohl nicht zuletzt an der unterschiedlichen Interpretation des Föderalismus in den verschiedenen Mitgliedstaaten“ [Giering 1997, S. 200] lag.

⁵ Hierzu merkt Giering an, dass bei der Aufgabe des machtpolitischen Souveränitätsanspruchs die Staatlichkeit nicht in allen Bereichen verloren wird und dass nicht mit einem einmaligen Gründungsakt zu rechnen ist, sondern vielmehr die Ausbildung einer subsidiär organisierten Mehrebenenpolitik realistischer erscheint [Vgl. Ebd., S. 193f.].

⁶ „Der föderale Verfassungssprung wird ja gerade deswegen als notwendig erachtet, um auf der Basis stabiler Institutionen die wirtschaftlichen und sozialen Probleme beheben zu können, deren Lösung die einzelnen Teilstaaten überfordert“ [Ebd., S. 197]. Weiter: „Der anfängliche funktionale Zweckverband wurde bald zur multisektoralen Funktionsgemeinschaft. Das Prinzip der Ramification oder auch der Verzweigungsdoktrin, bei Erfolg die sektorale Kooperation in einem Bereich auch auf andere (...) Bereiche auszudehnen, ist aufgegangen“ [Ebd., S. 206].

gestalteten europäischen Verfassung *sui generis*, die das verhandelbare Maximum an Supranationalität enthält, vermutlich einen breiteren Konsens finden würde [Ebd., S. 7].⁷

Die Analyse Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens ist zunächst wegen ihrer unterschiedlichen politischen Systeme sowie innen-, außen- und europapolitischen Traditionen von Interesse. Frankreich verfügt als souveräner Einheitsstaat über eine sehr lange und für den europäischen Kontinent prägende konstitutionelle Geschichte, Deutschland ist als föderaler Bundesstaat geprägt von der Einbindungsstrategie nach dem Zweiten Weltkrieg und Großbritannien schließlich steht in gewisser Weise außerhalb der kontinentalen konstitutionellen Entwicklung, wofür die britische Verfassung, die zwar auf diversen Rechtsdokumenten, aber in hohem Maße auch auf ungeschriebenen Konventionen beruht, als auffälliges Merkmal genannt werden kann. Auch die parlamentarisch gestützten Einparteienregierungen Großbritanniens heben sich deutlich vom französischen und deutschen Mehrparteiensystem ab. Darüber hinaus ist die beabsichtigte Analyse Frankreichs und Deutschlands in deren wichtiger Rolle als Wegbereiter des vergangenen wie vermutlich auch des zukünftigen europäischen Integrationsprozesses begründet. Großbritannien bildet hingegen aufgrund seines vielfach europaskeptischen Agierens einerseits gewissermaßen einen Gegenpol zum deutsch-französischen Integrationsmotor, andererseits ist Großbritannien zunehmend bemüht, in der Europapolitik eine aktive und führende Rolle zu spielen.

Unter Berücksichtigung der Forschung ergibt die Zuordnung der Finalitätsleitbilder in den genannten Ländern ein diametrales, wenn auch zugespitztes Bild. Die Bindung an die souveräne *État-nation* in Frankreich setzt sich auf außenpolitischer Ebene in der Prämisse der nationalen Unabhängigkeit fort [Vgl. Kolboom/Picht 1985, S. 11] und entspricht konsequenterweise dem Konzept der Konföderation – nationalstaatliche Grundierung, kein Souveränitätstransfer auf supranationale Ebene sowie Bevorzugung intergouvernementaler Strukturen. Die britische Außenpolitik ist von einer spezifischen „Kontinuität in der Verweigerung supranationaler Zusammenschlüsse geprägt“ [Hennes 1998, S. 51] und orientiert sich ebenfalls am Konföderationsleitbild. Weltweit die britischen Interessen im Commonwealth zu vertreten und die Westminster-Demokratie zu schützen, können hierfür als wichtige Motive genannt werden [Vgl. Ebd.]. Der traditionellen

⁷ „Die Frage nach dem ‚Grundverständnis einer Europäischen Verfassung‘ (im Singular) ist allerdings abwegig: Es gibt Grundverständnisse von europäischen Verfassungsprojekten im Plural. (...) Es gibt keine platonische Idee der ‚guten‘ EU-Verfassung, sondern miteinander konkurrierende – unter Umständen in manchen Elementen kombinierbare – europapolitische Leitbilder“ [Schneider 2001, S. 200].

Integrationsbefürwortung Deutschlands, welche auf der besonderen Lage der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg, in der Europa den zentralen außenpolitischen Bezugsrahmen darstellte, basiert, entspricht das Konzept der Föderation – föderative Strukturen, Souveränitätstransfer auf supranationale Ebene, Überwindung des anachronistischen Nationalstaatsmodells. Die in engem Zusammenhang mit der Finalitätsdiskussion stehende Verfassungsdiskussion lässt folglich erwarten, dass Frankreich und Großbritannien aufgrund des Konföderationsleitbilds eine Verfassung ablehnen und Deutschland gemäß dem Föderationsleitbild eine Verfassung befürwortet.

Dabei ist festzustellen, dass sich die europapolitischen Grundauffassungen Frankreichs und Deutschlands angenähert haben. Diese Annahme impliziert eine Veränderung der getroffenen Zuordnungen, für Frankreich das Konföderationsleitbild und für Deutschland das Föderationsleitbild. Bezogen auf Frankreich muss diese Annäherung in erster Linie in der Erkenntnis des zunehmenden Versagens nationalpolitischer Gestaltungskraft und der nach wie vor wichtigen Komponente der Einbindung Deutschlands gesehen werden. Für Deutschland hingegen liegen die diesbezüglichen Einflussfaktoren hauptsächlich in der Wiedererlangung der vollen Souveränität und dem Generationenwechsel in der Politik begründet [Vgl. Maurer/Grunert 1998b, S. 296; Hennes 1998, S. 97ff.; Vernet 1998, S. 3f.]. Bleibt die Frage zu klären, wie fundiert diese angenommene Annäherung an ein neues Föderationsleitbild ist und welche Auswirkungen sie auf die deutsch-französische Zusammenarbeit haben könnte. Die Hinzuziehung Großbritanniens in die Analyse ist unter der These variabler Führungskoalitionen zwischen Frankreich, Deutschland und Großbritannien als große und wichtige Mitgliedstaaten der Union unumgänglich.

In diesem Kontext ergeben sich die folgenden zu überprüfenden Arbeitsthese:

- Die Europäische Union bedarf eines neuen Föderationsleitbilds und einer Verfassung *sui generis*, welche sowohl föderative als auch konföderative Elemente beinhalten und zugleich die Supranationalitäts- und Integrationspotenziale voll ausschöpfen.
- Zugespitzt formuliert zählt Deutschland zu den Befürwortern einer europäischen Föderation und Verfassung sowie Frankreich und Großbritannien zu den Skeptikern bzw. Gegnern einer europäischen Föderation und Verfassung.

- Zwischen Frankreich und Deutschland gab es eine Annäherung hinsichtlich eines neuen Föderationsleitbilds und somit ein Abrücken von den Zuordnungen Frankreichs zum Konföderationsleitbild und Deutschlands zum Föderationsleitbild. Auch für Großbritannien ist eine gesteigerte europapolitische Kompromissbereitschaft und Aktivität zu erkennen.
- Zwischen Frankreich, Deutschland und Großbritannien existieren funktionale variable Führungskoalitionen, die Einfluss auf den Integrationsprozess der Union haben. Die Untersuchung dieser Führungskoalitionen ist von besonderem Interesse, da Frankreich und Deutschland zwar als Motor der europäischen Integration gelten, von den Leitbildern sich allerdings Frankreich und Großbritannien näher stehen.

In Kapitel I „Finalität und Verfassung der Europäischen Union“ werden die Begriffe Verfassung und Finalität erläutert und für den Kontext der Arbeit herausgearbeitet. Dies umfasst die Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Verfassung sowie den Finalitätsleitbildern Föderation und Konföderation. Häufige Fragen: Braucht die Europäische Union eine Verfassung? Verfügt sie nicht bereits über eine Verfassung? Ist die Union überhaupt verfassungsfähig? Gibt es den idealen Weg zu einer EU-Verfassung? Welchen Sinn macht ein Finalitätsleitbild angesichts der Dynamik des europäischen Entwicklungsprozesses? Welche Chancen hätte ein neues Föderationsleitbild? Es wäre müßig, an dieser Stelle auch nur eine Auswahl der zahlreichen Stimmen aufzuführen, die den zukünftigen Erfolg und das Fortbestehen der Europäischen Union in Abhängigkeit von grundlegenden Reformen – vor allem in Form einer europäischen Verfassung – und der Verständigung über ein Leitbild sehen. Die Begründungen hierfür sind ebenfalls ausgesprochen vielfältig. Marhold nennt fünf zentrale Motive, die eine gelungene Zusammenfassung darstellen [Vgl. Marhold 2001, S. 10ff.]: (1.) Funktionsmängel der europäischen Institutionen und Entscheidungsverfahren (z.B. Rücktritt der Kommission Anfang 1999, nationale Interessenwahrung im Ministerrat); (2.) Ungleichgewicht zwischen dem hoch integrierten, vollständig föderativen Politikbereich der Währungsunion und anderen Politikbereichen wie Wirtschafts-, Sozial-, Beschäftigungs-, Außen- und Sicherheitspolitik; (3.) die Herausforderung und moralische Verpflichtung der Osterweiterung; (4.) die Herausforderung der Globalisierung (notwendige Definition des Verhältnisses zwischen den Nationalstaaten und Europa sowie zwischen Europa und der Welt) und (5.) mangelnde Durchschaubarkeit, Akzeptanz und Legitimität (das Fehlen eines Dokuments der Verständigung zwischen Europa und seinen Bürgern). Marhold weist darauf hin, dass sich gerade aus dem letzten Motiv die stärksten

Argumente für eine europäische Verfassung ergeben. Eine europäische Verfassung wird also als das zentrale Mittel zur Behebung der zunehmend tieferen Kluft zwischen Europa und seinen Bürgern betrachtet [Vgl. Ebd., S. 13f.]. Die genannten Motive sollten aber noch um ein weiteres Motiv ergänzt werden, das für die Debatte um Verfassung und Finalität der Union nicht unterschätzt werden darf, nämlich das Fehlen einer schlüssigen Vision [Vgl. Läufer 1998, S. 565].

Der Reformbedarf der Europäischen Union ist folglich gemeinhin konstatiert. Über diese insgesamt sechs Motive gibt es keine tief greifenden Auseinandersetzungen, sind sie doch teilweise seit langer Zeit aktuell oder werden zunehmend akut. Über den Bedarf und die Form einer europäischen Verfassung und die Verständigung über ein Leitbild gibt es hingegen fast unüberschaubare Kontroversen. Das Anliegen der vorliegenden Arbeit ist daher, die wichtigsten Argumentationslinien übersichtlich zusammenzufassen und somit die zentralen Inhalte und Hintergründe der Finalitäts- und Verfassungsfrage der Europäischen Union anschaulich darzustellen.

Kapitel II „Verfassungssysteme und Europapolitik Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens“ beschäftigt sich mit dem Einfluss der Verfassungssysteme und der Europapolitik der drei Staaten auf die Finalitäts- und Verfassungsdebatte. Hierbei kann auf eine Vielzahl umfangreicher Untersuchungen zurückgegriffen werden, die die Verfassungssysteme, die politischen Traditionen sowie die außen- und europapolitischen Grundauffassungen der drei Länder zu ihrem Gegenstand haben. Es stellt sich sogar vielmehr als Problem dar, dass die Literatur- und Informationsflut kaum überschaubar ist. Aus diesem Grund soll sich wie folgt auf die zur Bearbeitung der Arbeitsthese wesentlichen Bereiche konzentriert werden: (1.) Zunächst ist ein kurzer Blick auf Geschichte, Staat, Nation und Souveränität zu richten, da dies für das Verständnis der Haltungen Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens in der Finalitäts- und Verfassungsdebatte der Europäischen Union aufschlussreich ist. (2.) Weiterhin müssen die wichtigsten Grundstrukturen der heutigen Verfassungssysteme der drei Länder auf Unterschiede und Gemeinsamkeiten untersucht werden. Neben den Verfassungstexten bzw. Verfassungsquellen ist hier ein besonderes Gewicht auf die Bereiche Grundrechte, Parlament, Staatsoberhaupt und Regierung, Zentralismus und Föderalismus sowie Rechtsprechung zu legen. (3.) Mit den gewonnenen Erkenntnissen sind die Konvergenzen und Divergenzen der Verfassungssysteme Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens und ihr europapolitischer Einfluss ebenso zu veranschaulichen wie im Anschluss daran der

Wandel der europapolitischen Grundauffassungen. (4.) Da der deutsch-französische Bilateralismus im Sinne der so genannten Motorenfunktion für die europäische Integration sowie die These variabler Führungskoalitionen zwischen Frankreich, Deutschland und Großbritannien im Verlauf dieser Arbeit genauer untersucht werden sollen, muss sich ein eigener Abschnitt mit der Aufarbeitung dieser Fragestellungen beschäftigen.

Die Analyse der Verfassungssysteme und der Europapolitik liefert ein besseres Verständnis der europapolitischen Grundauffassungen und der aktuellen Finalitäts- und Verfassungsdebatte der drei Staaten. Die besondere Leistung liegt in der Reduzierung der sehr komplexen und unübersichtlichen Forschungsliteratur auf eine einfache und schematische Übersicht der für den Kontext der vorliegenden Arbeit wichtigsten Prinzipien der Verfassungssysteme und Europapolitik Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens.

Kapitel III „Über die Einberufung des Europäischen Konvents zum Verfassungsvertrag“ liefert neben der Darstellung der Entstehung, der Zusammensetzung, der Aufgaben, des innovativen Charakters und des Potenzials des Europäischen Konvents eine vergleichende Analyse des Vorentwurfs des Verfassungsvertrags aus dem Oktober 2002, des endgültigen Entwurfs des Konvents aus dem Juli 2003 und des von den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union unterzeichneten Vertrags über eine Verfassung für Europa aus dem Oktober 2004. Die ausführliche Bearbeitung liegt in der großen Bedeutung des Vertrags über eine Verfassung für Europa begründet, der – unabhängig vom tatsächlichen Inkrafttreten – sicherlich als zentrale Wegmarke in die europäische Integrationsgeschichte eingehen wird. Die Aktualität ist hierbei eine spezifische Herausforderung, denn das weitere Verfahren nach der Reflexionsphase und die wissenschaftlichen Debatten können nicht mehr bzw. nicht vollständig erfasst werden. Somit sind eine Zwischenbilanz zu ziehen und Perspektiven aufzuzeigen.

In *Kapitel IV „Finalität und Verfassung der Europäischen Union im Blickpunkt des Verfassungsvertrags“* soll die Analyse der föderativen und konföderativen Elemente sowie der Flexibilitätselemente zeigen, ob der Vertrag über eine Verfassung für Europa den genannten Vorstellungen eines neuen Föderationsleitbilds und einer Verfassung sui generis entspricht. In einem zweiten Schritt ist die Frage zu beantworten, inwiefern die spezifischen Funktionen eines europäischen Finalitätsleitbilds und einer europäischen Verfassung mit dem Verfassungsvertrag erfüllt werden können. Das Interesse dieses

Kapitels gilt demnach der systematischen Überprüfung der theoretisch gewonnenen Arbeitsthesen an einem konkreten Fallbeispiel, dem Dokument des Verfassungsvertrags.

In *Kapitel V* geht es um die „*Verfassungssysteme und Europapolitik Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens im Blickpunkt des Verfassungsvertrags*“. Die Analyse der Verfassungssysteme und Europapolitik der drei Länder auf der Grundlage des Europäischen Konvents bedarf einer eigenständigen Arbeit mit genau diesem Schwerpunkt. Untersucht werden könnten beispielsweise erstens auf der Ebene des Konvents die Redebeiträge, die offiziell eingereichten Beiträge oder die Änderungsvorschläge für die Artikel des Verfassungsvertrags, zweitens sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene allgemein die Reden im Rahmen der Arbeit des Konvents sowie drittens die Diskussionen in den nationalen Parlamenten oder dem Europäischen Parlament. Hierbei müssen viele Nuancen aufgrund der Parteilichkeit, der Zugehörigkeit in Regierungs- oder Oppositionspartei und aufgrund der Zugehörigkeit zur nationalen oder europäischen Ebene berücksichtigt werden. Erforderlich wären folglich aufwendige quantitative und qualitative Methoden der Inhalts- und Diskursanalyse, um den klassischen Gütekriterien Reliabilität und Validität der sozialwissenschaftlichen Methodik gerecht zu werden.⁸ Dies kann kein Anspruch der vorliegenden Arbeit sein, in der weitere Schwerpunkte gesetzt wurden.

Für den Vergleich der Verfassungssysteme und der Europapolitik Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens im Kontext des Vertrags über eine Verfassung für Europa sollen daher erstens die Konzepte bzw. die Verfassung und die Finalität der Europäischen Union, zweitens die Bewertung des Verfassungsvertrags und drittens die Arbeit im Konvent unter besonderer Berücksichtigung der Führungskoalitionen untersucht werden. Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, erfolgt diese Analyse in drei Schritten an folgenden Dokumenten:

1. Die Rede des deutschen Außenministers Fischer „Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“ aus dem Mai 2000 bietet sich als Kristallisationspunkt einer vertieften Debatte über die europäische Finalität und Verfassung hervorragend an. Ebenso die als Reaktion auf Fischers Rede entworfenen Zukunftsentwürfe für die Europäische Union von Seiten Frankreichs, die Rede des

⁸ Hierzu Mayring: „Die sozialwissenschaftliche Methodenlehre teilt die Gütekriterien ein in Maße der Reliabilität (Zuverlässigkeit) als der ‚Stabilität und Genauigkeit der Messung sowie der Konstanz der Messbedingungen‘ (...) und in Maße der Validität (Gültigkeit), die sich darauf beziehen, ‚ob das gemessen wird, was gemessen werden sollte‘ (...)“ [Mayring 1993, S. 103].

französischen Präsidenten Chirac „Unser Europa“ aus dem Juni 2000, und Großbritanniens, die Rede des britischen Premierministers Blair „Europas Politische Zukunft“ aus dem Oktober 2000.

2. Die Gesamtbewertung des Verfassungsvertrags aus französischer, deutscher und britischer Sicht lässt sich an den Regierungserklärungen zur politischen Einigung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union auf den Vertrag über eine Verfassung für Europa vom 18. Juni 2004 vergleichen. Staatspräsident Chirac gab hierzu als erster am 19. Juni 2004, Premierminister Blair am 21. Juni 2004 und schließlich Bundeskanzler Schröder am 2. Juli 2004 eine Erklärung ab.
3. Eine quantitative Übersicht über die offiziell eingereichten Beiträge von Konventsmitgliedern aus Frankreich, Deutschland und Großbritannien soll im Vergleich erste Erkenntnisse über die länderspezifische Aktivität geben. Ein besonderes Augenmerk ist hierbei auf die Führungskoalitionen zwischen Frankreich, Deutschland und Großbritannien zu richten. Hierfür wurden über 380 dem Europäischen Konvent offiziell eingereichte Beiträge gesichtet. Für die quantitative Auswertung erfolgt die Zuordnung der Beiträge nach (1.) der Länderzugehörigkeit zu Frankreich, Deutschland und Großbritannien; (2.) der Bildung bi- und trilateraler Koalitionen der drei Staaten; (3.) den Ebenen Europäisches Parlament, Nationales Parlament, Regierung und für Frankreich zusätzlich Kommission; (4.) der Anzahl weiterer Unterzeichner der einzelnen Beiträge und (5.) dem Seitenumfang des jeweiligen Dokuments [Vgl. Literaturverzeichnis].

Die Untersuchungsergebnisse sind schließlich im Zusammenhang mit den Arbeitsthesen zu den Verfassungssystemen und der Europapolitik Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens zu bewerten. Dies mit dem Ziel, ein klareres Bild und besseres Verständnis der europapolitischen Grundauffassungen und damit auch der Finalitäts- und Verfassungsdebatte in den drei Staaten zu gewinnen.

Das Erkenntnisinteresse der Arbeit ist folglich ein besseres Verständnis der Besonderheiten der europäischen Finalitäts- und Verfassungsdebatte sowie der französischen, deutschen und britischen Europapolitik und ihren Hintergründen. Aufgrund der hohen Komplexität dieser Thematik kann eine umfassende Behandlung kein Anspruch sein. Die besondere Leistung wird vielmehr in der Reduzierung der Literatur- und Informationsflut auf eine übersichtliche und schematische Darstellung [Kapitel I und II], der ausführlichen und bewertenden Beschreibung des Entstehungskontextes von Europäischem Konvent und

Verfassungsvertrag [Kapitel III] und schließlich der Überprüfung der Arbeitsthesen an wichtigen und vor allem vergleichbaren Dokumenten [Kapitel IV und V] gesehen. Dies mit dem Ergebnis einer übersichtlichen, klaren und präzisen Verbindung von theoretischen Überlegungen und empirischen Überprüfungen.

Kapitel I: Finalität und Verfassung der Europäischen Union

1. Finalität der Europäischen Union

1.1 Finalitätsbegriff

Der Begriff Finalität steht etymologisch eng mit dem Begriff Finale als Abschluss eines Prozesses zusammen und kann am besten mit Zielgerichtetheit übersetzt werden. Da der europäische Einigungsprozess nicht abgeschlossen ist und sich die Europäische Union somit durch einen prozesshaften und unvollendeten Charakter – als Teil ihrer viel zitierten *sui generis*-Gestalt – auszeichnet, lautet eine zentrale Frage, welchen Endzustand der europäische Integrationsprozess anstreben sollte. Eine Frage, die in der Vergangenheit immer wieder und verstärkt zu Zeiten von Integrationskrisen⁹ gestellt wurde und hinter der die Frage nach einem Finalitätsleitbild steht: „Als Leitbilder gelten Zielaussagen, die die Vollendung oder einzelne Teilschritte des Integrationsvorganges, also seine Finalität, aber auch Wahrnehmungs- und Deutungsmuster für vorgegebene Situationen beschreiben“ [Giering 1997, S. 15]. Im Kontext dieser Arbeit sollen insbesondere die Finalitätsleitbilder, also die Leitbilder vom Endzustand der europäischen Integration betrachtet und analysiert werden. Der europäischen Integrationsgeschichte ist eine Vielzahl solcher Leitbilder für den Endzustand zu entnehmen, die von den „Vereinigten Staaten von Europa“, über „Europäische Föderation“, „Union der Staaten“, „Bundesstaat“, „Bundesrepublik Europa“, „Konföderation“, „Europa der Vaterländer“ bis hin zur „Föderation der Nationalstaaten“ und vielen weiteren reichen. Diese sehr unterschiedlichen Finalitätsleitbilder spiegeln die Auseinandersetzung um eine supranationale und föderative Ausrichtung auf der einen sowie eine intergouvernementale und konföderative Ausrichtung auf der anderen Seite wider. Zugespitzt formuliert stehen hinter dieser Auseinandersetzung die häufig als Synonyme benutzten Begriffspaare Föderation und Konföderation sowie Bundesstaat und Staatenbund. Bevor die Fragen zur Finalität der Europäischen Union näher beleuchtet werden, soll zunächst unter dem Blickwinkel der Finalitätsleitbilder die europäische Integration exemplarisch bis zur Einheitlichen Europäischen Akte Mitte der 80er Jahre skizziert werden, um den historischen Hintergrund in seinen Grundzügen darzustellen.

⁹ Es kann wohl als ein Charakteristikum der europäischen Integrationsgeschichte bezeichnet werden, dass in Zeiten von Stagnation und Rückschlägen die Diskussion über die Finalität der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union besonders intensiv geführt wird. Dahinter stehen die insbesondere in Krisenzeiten wichtige Frage nach dem Zweck der Integration und der Wunsch nach Orientierung und einem konkreten Handlungsrahmen.

1.2 Europäische Föderation als Integrationsziel

Hinter der Einsicht nach den schrecklichen und prägenden Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs, dass wichtige politische Bereiche – Sicherung der Freiheit, des Friedens, der Verteidigung und der Wohlfahrt – nur in engem Zusammenschluss der europäischen Völker sinnvoll regelbar seien, stand die Idee einer Europäischen Föderation. So war am Anfang der europäischen Integrationsgeschichte die Europäische Föderation das übergeordnete Ziel. Bereits der englische Premierminister, Winston Churchill, forderte in seiner Rede im September 1946 in Zürich die Errichtung der „Vereinigten Staaten von Europa“ [Vgl. Lipgens 1986, S. 215]. Am 9. Mai 1950 schlug der französische Außenminister, Robert Schuman, die Gründung einer Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl als „ersten Grundstein einer europäischen Föderation (...), die zur Bewahrung des Friedens unerlässlich ist“, vor [Ebd., S. 294]. Der so genannte Schuman-Plan stellt mit dem Inkrafttreten der EGKS am 23. Juli 1952 den Beginn der europäischen Integrationsgeschichte dar.¹⁰ Auch die Mitgliedstaaten selbst bekräftigten regelmäßig ein übergeordnetes föderatives Integrationsziel, obschon keineswegs ein genereller Konsens über ein Föderationsleitbild herrschte:

- Vertrag von Rom (1957), in dessen Präambel von „einem immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker“ gesprochen wird,
- Gipfel von Den Haag (1969), der den Außenministern das Mandat erteilt, die möglichen Fortschritte zur europäischen Einigung zu untersuchen,
- Gipfel von Paris (1972), auf dem die Absicht bekräftigt wird, die Gesamtheit der „Beziehungen vor dem Ende dieses Jahrzehnts in eine Europäische Union umzuwandeln“, was man annähernd wortgleich auf dem Pariser Gipfel (1974) und dem Stuttgarter Gipfel (1983) wiederholte,
- Gipfel von Kopenhagen (1973), der die Beschleunigung der für die Festlegung der Europäischen Union erforderlichen Arbeiten beschließt,
- Gipfel von Paris (1974), der die Direktwahl des Europäischen Parlaments beschließt,
- Gipfel von Den Haag (1976), auf dem der schrittweise Aufbau einer Europäischen Union erklärt wird,
- Einheitliche Europäische Akte (1985), in deren Präambel sich die Mitgliedstaaten „gewillt, diese Europäische Union zu verwirklichen“ erklären [Vgl. Luster 1990, S. 2f.].

¹⁰ An dieser Stelle sei erwähnt, dass Walter Hallstein als erster Präsident der EWG-Kommission Ende der 60er Jahre das viel zitierte Buch „Der unvollendete Bundesstaat“ veröffentlichte [Vgl. Hallstein 1969].

Diesen Willensbekundungen folgte erst mit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags Ende 1993 die Realisierung der Europäischen Union. Heumann weist allerdings darauf hin, dass auf der Ebene der Gemeinsamen Erklärungen der EG-Mitgliedstaaten bereits auf dem Gipfel von Paris im Jahr 1972 der Begriff „politische Union“ durch die „weniger präzise Formel ‚Europäische Union‘“ [Heumann 1980, S. 13f.] ersetzt wurde.

Zu der europäischen Integrationsgeschichte gehören neben den auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs artikulierten Zielen auch die fehlgeschlagenen Bemühungen und Initiativen, sich dem Finalitätsleitbild einer Europäischen Föderation anzunähern. Daher sind einige aufzuführen:

- Die von Schuman im Jahr 1950 angestrebte Europäische Föderation wurde „auf den Regierungskonferenzen nie zum gemeinsamen Integrationsziel erklärt“ [Hennes 1998, S. 5]. Dementsprechend ist der Präambel des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. April 1951 zu entnehmen, dass Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande als Gründungsländer lediglich dazu entschlossen waren, „an die Stelle der jahrhundertealten Rivalitäten einen Zusammenschluss ihrer wesentlichen Interessen zu setzen, durch die Errichtung einer wirtschaftlichen Gemeinschaft den ersten Grundstein für eine weitere und vertiefte Gemeinschaft unter Völkern zu legen, die lange Zeit durch blutige Auseinandersetzungen entzweit waren, und die institutionellen Grundlagen zu schaffen, die einem nunmehr allen gemeinsamen Schicksal die Richtung weisen können“.
- Im März 1953 billigte die Gemeinsame Versammlung der EGKS das Projekt einer Europäischen Politischen Gemeinschaft. Die EPG scheiterte aber im August 1954 zusammen mit der EVG in der französischen Nationalversammlung.
- Im April 1962 scheiterten die Verhandlungen über die so genannten Fouchet-Pläne, die eine Politische Union vorsahen.
- Im Auftrag des Europäischen Rats legte der belgische Premierminister Leo Tindemans im Dezember 1975 einen Bericht über die Europäische Union vor. Der Bericht war vor allem auf seine Realisierung bedacht und somit hinsichtlich einer Föderalisierung der EG gemäßigt. Allerdings betonte Tindemans in einem persönlichen Begleitschreiben an die EG-Staats- und Regierungschefs, dass „Europa nur dann wirklich was bedeuten kann, wenn es einen föderalistischen Weg einschlägt“ [Vgl. Lipgens 1986, S. 611]. Außerdem forderte er in seinem Bericht die Verständigung auf ein Leitbild.

- Im Auftrag des Europäischen Rats legte der Ausschuss der drei Weisen – Biesheuvel, Dell und Marjolin – im Oktober 1979 einen Bericht vor, der sich auf praktische Vorschläge zur Organisation der Arbeit und der Beziehungen im europäischen Institutionengefüge beschränkte. Von diesen wurden aber nur wenige umgesetzt.
- Im Februar 1984 nimmt das Europäische Parlament mit großer Mehrheit den Entwurf eines „Vertrages zur Gründung der Europäischen Union“ an, mit dem die Föderalisierung der EG angestrebt wird [Ebd., S. 711ff.]. Er blieb ohne direkte Folgen.

Dabei bleibt festzuhalten, dass vor allem der Plan Fouchet I (1961)¹¹ und der Entwurf des Europäischen Parlaments (1984) eine umfassende Reform der bestehenden Gemeinschaftsverträge mit dem Potenzial einer Föderalisierung der Europäischen Gemeinschaft vorsahen. Die Vielzahl der weiteren Berichte und Entschlüsse griffen zwar die Debatte über das Ziel einer politischen Union auf, beschränkten sich aber aus pragmatischen Gründen überwiegend auf kleinere Reformvorschläge, die politisch machbar erschienen. Die europäische Integrationsgeschichte war demnach von Beginn an von einem ideellen Zielkonflikt zwischen Föderation und Konföderation geprägt: „Stets waren es die selber dem Konföderationsmodell nachgebildeten Regierungskonferenzen, die ohne Festlegung eines vereinbarten Endziels alle wichtigen Entwicklungspunkte der europäischen Einigung markiert und den ideellen Zielkonflikt zu einem jeweils neuen Kompromiss über aktuell konsensfähige Integrationsschritte zwischen den Mitgliedstaaten austariert haben“ [Hennes 1998, S. 5].¹²

¹¹ Die Fouchet-Pläne gehen auf den französischen Gaullisten Christian Fouchet zurück, der im November 1961 unter dem Begriff einer „Union der Staaten“ eine weiter gehende politische Integration projektierte (Plan Fouchet I) und dies im Januar 1962 durch eine politische Union in den Bereichen Wirtschafts-, Kultur- und Außenpolitik konkretisierte (Plan Fouchet II) [Vgl. Pfetsch 1997, S. 292f.]. Der Plan Fouchet I war zwar intergouvernementalistisch geprägt, schien aber für die Entwicklung supranationaler Strukturen offen. Hingegen sah der Plan Fouchet II nur die Möglichkeit einer intergouvernementalen Zusammenarbeit vor. Da hier kein Kompromiss gefunden werden konnte, scheiterten die Verhandlungen.

¹² Dies entspricht der so genannten Monnet-Methode, unter der – ohne Angabe des angestrebten Endzustands – die wirtschaftliche Integration in kleinen Etappen, die die politische Integration nach sich ziehen soll, verstanden wird. Wessels weist darauf hin, dass es zwar keine eindeutige Definition der Monnet-Methode gibt, es sich aber insgesamt acht Charakteristika benennen lassen: (1.) Konkrete Solidarität der Tat; (2.) Begrenzte Übertragung von realen Kompetenzen; (3.) Etappe(n) auf dem Weg zu einer noch wenig ausgeprägten finalité; (4.) Ökonomische Instrumente als Mittel der politischen Integration; (5.) Koppelprodukt von Politikfeld und institutioneller Gestaltung; (6.) Im Konsens getroffene Eliten-Entscheidungen; (7.) Grundentscheidung für die europäische Föderation als Friedensgemeinschaft sowie (8.) Der frz.-dt. Kern als Nukleus der Einigungspolitik [Vgl. Wessels 2001b, S. 15ff.].

In diesem Kontext sollen wenigstens zwei Punkte Erwähnung finden. Erstens sind in der europäischen Integrationsgeschichte die wirtschaftlichen und politischen Motive phasenabhängig durchaus unterschiedlich gewichtet. Diese Motive stehen in einer „wechselseitigen und umkehrbaren Zweck-Mittel-Relation: Die ökonomischen Vorteile einer Wirtschaftsintegration können Hauptziel der Einigungsbemühungen sein oder auch nur ein Mittel zur Erreichung politischer Einigung“ [Heumann 1980, S. 12]. Standen zur Gründungsphase der Europäischen Gemeinschaft neben den wirtschaftlichen Vorteilen der gemeinschaftlichen Kooperation auch die politischen Motive der Friedenssicherung stark im Vordergrund, verschob sich diese Balance wirtschaftlicher und politischer Motive zugunsten der Wirtschaftsintegration und findet sich mit der Realisierung der Währungsunion Ende der 90er Jahre in einem deutlichen Ungleichgewicht zur Entwicklung der politischen Union. Es sollte zweitens nicht in Vergessenheit geraten, dass sich in der europäischen Einigungsgeschichte die Idee einer Europäischen Föderation als Finalitätsleitbild durchgängig und insbesondere zu Krisenzeiten wieder findet und seinen einstweiligen Höhepunkt in der Rede Joschka Fischers „Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“ im Mai 2000 fand. In jedem Fall konnte das durchgängige Festhalten an der Föderationsidee viele wichtige Vertiefungsschritte der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union initiieren. Der hohe Stellenwert des Föderationsleitbilds für die europäische Integrationsgeschichte sollte daher keineswegs unterschätzt werden.

1.3 Funktion und Bedarf eines Finalitätsleitbilds

Giering geht davon aus, dass eine anhaltende ungleichgewichtige Entwicklung der einzelnen Integrationsleitbilder zum Stillstand, zur Krise und sogar zum Zerfall des Integrationsprozesses führen kann [Vgl. Giering 1997, S. 262]. Die hinter dieser Aussage stehende wichtige integrative Funktion von Finalitätsleitbildern gilt es daher, genauer zu betrachten. Hierzu muss zunächst das System der Europäischen Union näher beleuchtet werden. Im Vordergrund stehen hierbei zweifellos die sehr komplexen wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Strukturen, wobei wenigstens drei Komplexitätsebenen der Union zu nennen sind:

- Die Europäische Union ist ein komplexes Mehrebenensystem – Regionen, im Falle Deutschlands auch Bundesländer, Nationalstaaten und Union – und somit ein Zusammenschluss verschiedener regionaler und nationaler Kulturen, Traditionen und

Politikverständnisse. Die Kompetenzverteilung zwischen den einzelnen Ebenen wird durch das Subsidiaritätsprinzip geregelt.

- Das Institutionengefüge der Europäischen Union ist ein originäres und komplexes System bestehend aus supranationalen Institutionen (Parlament, Kommission, EuGH, Rechnungshof), aus intergouvernementalen Institutionen (Europäischer Rat, Ministerrat), aus nichtstaatlichen Institutionen (Wirtschafts- und Sozialausschuss), aus regionalen Institutionen (Ausschuss der Regionen) sowie aus vielen weiteren Institutionen.¹³ Die Institutionen sind je nach Politikbereich in unterschiedlicher Form am Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess beteiligt.
- Die verschiedenen Politikbereiche der Europäischen Union – als Dach der Europäischen Gemeinschaft, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres – sind nach unterschiedlichen Prinzipien, Verfahren und Methoden organisiert.

Zusammengefasst sind die Zuständigkeiten und Kompetenzen in den einzelnen Politikbereichen sowohl vertikal zwischen Nationalstaat und Europäischer Union als auch horizontal zwischen den EU-Institutionen unterschiedlich verteilt und folgen dem intergouvernementalen oder supranationalen Prinzip. Deutlicher Ausdruck dieser komplexen Organisationsform ist das sehr umfangreiche und unübersichtliche Vertragswerk der Europäischen Union. Nach Pfetsch beruht somit der politische Prozess der EU „auf verschiedenen, sich vermischenden Politikebenen, auf unterschiedlichen Akteuren und auf diversifizierten Themenbereichen. Er kann als Multiebenen-, Multiagenten- und Multithemenunternehmen charakterisiert werden“ [Pfetsch 1997, S. 120f.].

Zur Erklärung dieser komplexen und originären europäischen Integration brachte die Wissenschaft eine bisweilen unüberschaubare und verwirrende Vielzahl an Theorien, Hypothesen, Modellen und Konzepten hervor, die neben ihrer Erklärungsfunktion auch Handlungsalternativen zur Verwirklichung konkreter politischer Ziele aufzeigen sollten. In Abgrenzung zu diesen theoretischen Überlegungen sieht Giering den Nutzen von Integrationsleitbildern in ihrer praktischen Anwendbarkeit begründet: „Oft genug sind die Hypothesen, Modelle und Konzepte eines Integrationsansatzes sehr komplex und in einer forschungstechnisch ausgerichteten Sprache formuliert. Eine Stellvertreter- und

¹³ Hierzu zählen beispielsweise das Europäische Währungsinstitut (EWI), die Europäische Zentralbank (EZB) und die europäische Polizeibehörde Europol [Vgl. Pfetsch 1997, S. 166].

Vermittlungsfunktion für den politischen Alltag erfüllen daher die Leitbilder der Integration, die dank ihrer eingängigen Metaphorik Integrationsziele vergegenständlichen können“ [Giering 1997, S. 159]. Neben dieser Stellvertreter- und Vermittlungsfunktion beruht nach Janning die Bedeutung und Funktion von Finalitätsleitbildern auf folgenden Faktoren:

- „Leitbilder bündeln die Erwartungen der Akteure an die Integrationsentwicklung und vermitteln somit Orientierung;
- Leitbilder erlauben die Ableitung von Maßstäben und Aufgaben für Akteure und Institutionen der europäischen Politik (dies galt und gilt insbesondere für das Europäische Parlament);
- Leitbilder messen der aktuellen Europapolitik Bedeutung zu und
- wirken damit stabilisierend in den umstrittenen Stationen europäischer Entscheidungen“ [Janning 2002, S. 280].

Finalitätsleitbilder erfüllen somit die Funktion, gerade in schwierigen Integrationsphasen den Bemühungen um die Festigung und Weiterentwicklung der Europäischen Union eine fundierte Handlungsbasis, ein klares Handlungsziel und die nötige Transparenz zu verleihen. Der hohe Wert von Leitbildern für den europäischen Einigungsprozess ist damit leicht nachvollziehbar.

Da das Fehlen einer schlüssigen Vision [Vgl. Läufer 1998, S. 565] der Weiterentwicklung des europäischen Integrationsprozesses abträglich ist, wird somit die Auffassung vertreten, dass aufgrund der genannten Funktionen die Verständigung auf ein Finalitätsleitbild von zentraler Bedeutung ist, insbesondere zu Krisenzeiten. Dabei ist es unerheblich, ob die schwierigen Integrationsphasen überwiegend auf inneren oder äußeren Faktoren beruhen. Als innerer Faktor kann beispielsweise die Blockade weiterer Integrationsschritte aufgrund nationaler Vorbehalte oder die Unzufriedenheit europäischer Institutionen mit ihren Einflussmöglichkeiten genannt werden. Ein äußerer Faktor ist beispielsweise der Zwang zur wirtschaftlichen Kooperation oder die moralische Verpflichtung zur Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten. In schwierigen Integrationsphasen der Union bedarf es umso dringender der Verständigung auf ein Finalitätsleitbild. Wegen des damit verbundenen akuten Handlungsdrucks ist schließlich den Debatten und Vorschlägen zur Finalität auch ein höheres politisches Gewicht beizumessen.

1.4 Föderation versus Konföderation

Wie bereits erwähnt, bewegt sich die europäische Integration seit dem Inkrafttreten der EGKS im Jahr 1952 in dem ideellen Zielkonflikt zwischen Föderation und Konföderation – auch vielfach als Synonyme für Bundesstaat und Staatenbund. So einfach diese Feststellung klingen mag, die Definition dieser Begriffe stellt ein kompliziertes Unterfangen dar. Zunächst ist eine Föderation ein Staatenbündnis und eine Konföderation ein Staatenbund. Dieser allgemeinen Definition, die die Föderation als festen und die Konföderation als lockeren Staatenzusammenschluss charakterisiert, werden auch unterschiedliche Strukturelemente zugeordnet; supranationale und föderative Elemente der Föderation sowie intergouvernementale und konföderative Elemente der Konföderation. Daraus folgt die nächste Einteilung, dass hinter dem Finalitätsleitbild der Föderation in erster Linie die Überwindung des Nationalstaatsmodells, der Souveränitätstransfer auf supranationale Ebene und supranationale Strukturen sowie hinter dem Finalitätsleitbild der Konföderation in erster Linie die nationalstaatliche Grundierung, kein Souveränitätstransfer auf supranationale Ebene und intergouvernementale Strukturen stehen.

Die Befürworter des Föderationsleitbilds sehen in diesem eine den Nationalstaaten übergeordnete Einheit, auf die rechtliche und politische Kompetenzen ehemals souveräner Nationalstaaten übertragen werden. Als wichtiges Strukturprinzip gilt hierbei die horizontale und vertikale Gewaltenteilung, also zwischen den Institutionen und zwischen supranationaler und nationaler Ebene. Die angestrebte Form der Gewaltenteilung im Endstadium des Föderationsprozesses kann hierbei ganz unterschiedlich definiert werden. Es gibt Vertreter, die die Ausübung der Souveränität vor allem auf supranationaler Ebene sehen, andere, die sowohl der supranationalen als auch der nationalen Ebene eigene Souveränitäten zugestehen, und wiederum Vertreter, die im Endstadium des Föderationsprozesses sogar zum Teil die Auflösung der Zentralgewalt sehen. Sie fordern verstärkt die Erhaltung der ökonomischen, sozialen und vor allem kulturellen Vielfalt in einem föderalen Pluralismus [Vgl. Heumann 1980, S. 9f.].¹⁴ Hinter dem Finalitätsleitbild der Föderation stehen demnach ganz unterschiedliche Auffassungen über die Kompetenz-

¹⁴ Auch Kinsky weist darauf hin, dass bei „den ‚europäischen Föderalisten‘, deren erklärtes Ziel die Einheit Europas unter Beibehaltung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt ist“ [Kinsky 1988, S. 26], unterschiedliche Auffassungen darüber bestehen, welche Entscheidungsgewalt den gemeinschaftlichen Institutionen eingeräumt werden sollte.

und Souveränitätsverteilung zwischen supranationaler und nationaler Ebene – sie entsprechen somit nicht immer dem, was gemeinhin als typisch föderativ gilt.

In diesem Zusammenhang ist auch die Auseinandersetzung mit dem Begriff des Föderalismus erhellend. Eine einfache Begriffsdefinition bereitet auch hier wiederum Schwierigkeiten, da der Begriff Föderalismus auf der einen Seite in sehr unterschiedlicher Weise benutzt wird und auf der anderen Seite unter diesem oftmals ausschließlich das bundesstaatliche Modell verstanden wird.¹⁵ Föderalistische Strukturen existieren in vielen Bereichen wie beispielsweise in Gewerkschaften, Parteien, Verbänden oder in nationalen und internationalen Unternehmen.

Man kann nach Kinsky von Föderalismus sprechen, sofern vier Grundprinzipien beachtet werden:

- „die autonome Selbstverwaltung untergeordneter Ebenen und Gliedorganisationen;
- die vertraglich oder verfassungsgemäß geregelte Konfliktlösung unter Mitwirkung der betroffenen Ebenen und Gliedgruppen;
- das Subsidiaritätsprinzip (...);
- die Partizipation und demokratische Mitbestimmung nicht nur der einzelnen Menschen, sondern auch der autonomen Gliedgruppen“ [Kinsky 1988, S. 26].¹⁶

Unter dem Blickwinkel dieser Grundprinzipien zeigt sich ein ganzer föderalistischer „Kosmos gesellschaftlicher, politischer und rechtlicher Organisationsformen“ [Pernthaler 1988, S. 15]. Hierbei kann folgende Systematisierung vorgenommen werden [Vgl. Ebd., S. 15f.]:

- *Außerrechtliche Verbindungsformen*, die in innerstaatlichen oder grenzüberschreitenden Absprachen oder in institutionell verfestigten Formen auf freiwilliger Basis bestehen können (z.B. Konferenzen der Länder);

¹⁵ Kinsky nennt in diesem Kontext das Beispiel eines holländischen Journalisten, der den britischen Außenminister fragte, weshalb seine Regierung „nur für eine europäische Föderation und nicht für eine wirkliche politische Union eintrete“ und das Beispiel des ehemaligen Postministers Frankreichs Marette, der im Wahlkampf 1965 vor einer europäischen Föderation warnte, „in der er ein zentralistisches Schreckgespenst à la Frankreich sah“ [Ebd., S. 25].

¹⁶ Hierbei ist zu ergänzen, dass der Begriff Föderalismus auf drei verschiedenen Ebenen der politischen Ordnung verwendet wird: (1.) Der gesellschaftliche oder integrale Föderalismus bezieht sich nicht nur auf den Staat, sondern auch auf die Wirtschaft und auf alle sozialen und kulturellen Bereiche; (2.) der staatsbezogene Föderalismus bezieht sich primär auf den Bundesstaat und (3.) der überstaatliche Föderalismus bezieht sich auf internationale Organisationen, auf Regionalismusbewegungen, auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit und auf die europäische Integration [Vgl. Pernthaler 1988, S. 15].

- *Rechtliche Verbindungs- und Organisationsformen*, die je nach Ebene völkerrechtlich organisierte Staatenverbindungen oder Kooperationsformen umfassen (z.B. Bundesstaat, Regional- und Lokalverwaltungen);
- *Nicht-territoriale Verbindungsformen* als Zusammenschlüsse und Untergliederungen (z.B. von Verbänden, Parteien, Unternehmen).

Diese verschiedenen föderalistischen Organisationsformen können sich gegenseitig ergänzen und sich untereinander positiv und negativ beeinflussen. Somit zeigt sich auch unter dem Blickwinkel des Föderalismus, dass die Diskussion über das Föderationsleitbild zu eng geführt wird, da hinter diesem ein breites Spektrum an konkreten rechtlichen und inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten steht.

Betrachtet man das Konföderationsleitbild, wird zunächst im Allgemeinen festgestellt, dass die Befürworter des Konföderationsleitbilds den Souveränitätstransfer auf supranationale Ebene ablehnen und sich darauf berufen, dass der Nationalstaat den zentralen wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Bezugsrahmen darstellt und somit auch der alleinige Souveränitätsinhaber sein sollte. Das Finalitätsleitbild der Föderation wird unter diesen Gesichtspunkten als utopisch abgehandelt. „In diesem Verständnis ist Integration nicht mehr als eine optimale Regelung des zwischenstaatlichen Verhältnisses. (...) Dabei sind in solchen konföderalen Konzepten die Möglichkeiten einer Annäherung der Nationen, der Entwicklung eines Gemeinschaftsgefühls und von Interdependenzen durch Zunahme von Transaktionen und Kommunikation beschrieben. Aber es fehlen supranationale Institutionen, an die nationalstaatliche Souveränität abgetreten wird“ [Heumann 1980, S. 11f.].¹⁷ Schneider betont in diesem Zusammenhang hingegen, dass der Einigungsgrad von Konföderationen oft unterschätzt wird und sehr wohl föderative Elemente beinhalten kann. Diese in Konföderationen durchaus möglichen und üblichen föderativen Elemente sollen hier stichwortartig wiedergegeben werden:

- Qualifizierte oder einfache Mehrheitsentscheidung (Einstimmigkeit als Ausnahme);
- direkte Rechtsakte auf die Bürger;
- „Bundesexekution“ mit Zwangsgewalt zur Einhaltung des Bundesrechts;
- staatenbündische Organverwalter üben ihr Amt „von Bundes wegen“ aus;

¹⁷ Giering präzisiert diesen heiklen Punkt: „Inwieweit ökonomische Fragen oder Politikfelder der Low-politics durch supranationale Organe zur Zufriedenheit aller bearbeitet werden können, mag umstritten sein, weit gehende Einigkeit besteht jedoch darüber, dass die Kernpunkte nationaler Souveränität, also die High-politics – Außen- und Sicherheitspolitik, sowie Innen- und Justizpolitik – nicht in den supranationalen Raum übertragen werden sollen“ [Giering 1997, S. 201].

- Gesetzgebungs- und Regierungsorgan mit „Bundesministerien“ und eigenen Normsetzungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungskompetenzen;
- direktes Besteuerungsrecht des Bundes;
- gegenseitige Beistandspflicht bei Angriffen sowie Bundesheer und Bundesflotte sowie
- Eingriff in die Rechtspflege der Mitgliedstaaten im Sinne des Bundes [Vgl. Schneider 2000a, S. 178f.].

Diese föderativen Elemente sind in der Geschichte der Staatenbünde zwar nicht die Regel, aber in jedem Fall wiederkehrend zu beobachten. Dies weicht entschieden vom allgemein perzipierten Bild einer Konföderation ab.

Es zeigt sich also, dass man weder dem Föderationsleitbild eine strikt supranationale Ausrichtung noch dem Konföderationsleitbild eine strikt intergouvernementale Ausrichtung unterstellen kann. Vielmehr können Föderationen deutlich unter dem liegen, was als typisch föderativ gilt, und umgekehrt können Konföderationen deutlich über dem liegen, was als typisch konföderativ gilt. Eine Erkenntnis, die hinsichtlich der Verständigung auf ein Finalitätsleitbild Berücksichtigung finden muss.

1.5 Neues Föderationsleitbild

Das politische System der Europäischen Union wird gemeinhin als sui generis-Gestalt, also als einzigartiges, durch sich selbst bildendes System bezeichnet. Dies aus wenigstens vier Gründen: Erstens gibt es weder ein historisches noch ein gegenwärtiges Vorbild. Zweitens kann man die Union weder als lockeren Staatenbund noch als echten Bundesstaat bezeichnen.¹⁸ Drittens besteht das politische System der Europäischen Union sowohl aus konföderativen als auch aus föderativen Elementen. Und viertens befindet sich die Union seit ihrer Gründung in einem fortwährenden dynamischen Entwicklungsprozess, der ihr das Charakteristikum der Unvollendetheit gegeben hat. Das Besondere der jahrzehntelangen Integrationsgeschichte der heutigen Europäischen Union ist demnach die Entwicklung und die Koexistenz föderativer und konföderativer Elemente bei offenem und

¹⁸ Es existieren zwar zahlreiche Definitionsversuche, die sich aber nicht durchsetzen konnten. Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahr 1993 die Europäische Union als Staatenverbund bezeichnet, da die Union ein Zusammenschluss von Staaten ist, der enger kooperiert als ein Staatenbund, aber im Gegensatz zum Bundesstaat die Mitgliedstaaten ihre nationale Souveränität behalten. Neben dieser oft zitierten Definition gibt es auch Begriffe wie „supranationale Organisation“, „zwischenstaatliche Gemeinschaft“, „mitgliedstaatlicher Verbund“ oder „Staatengemeinschaft“. Einen guten Überblick über die Modelle und Leitbilder der einzelnen Integrationsansätze liefert Giering, der die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozess der europäischen Integration beleuchtet [Vgl. Ebd., S. 222f.].

ungewissem Integrationsziel. Aus diesem Grund sollte man nicht verkennen, dass sowohl das Finalitätsleitbild der Föderation als auch das Finalitätsleitbild der Konföderation für den europäischen Einigungsprozess funktional waren. Neben der allgemeinen Funktion von Finalitätsleitbildern, die weiter oben bereits beschrieben wurde, sieht Giering hierbei den Föderalismus als Utopie und Gestaltungsprinzip und den Intergouvernementalismus als Verhandlungsprinzip [Vgl. Giering 1997, S. 193ff., S. 201ff.]. Auch wenn die klassische Föderationsidee in der Vergangenheit nicht umgesetzt werden konnte, spielte das bisweilen utopisch anmutende Föderationsleitbild immer wieder eine bedeutende Rolle und war in seiner Initiativfunktion stets ein wichtiges Element des Integrationsprozesses [Vgl. Ebd., S. 200]. Neben dieser im Hintergrund verbleibenden Funktion der ‚föderativen Utopie‘ konnten andererseits Elemente des Föderationsleitbilds sehr wohl gestalterisch auf den europäischen Entwicklungsprozess einwirken, indem die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen und die Stärkung supranationaler Institutionen das Prinzip der Gewaltenteilung umsetzen sowie das Subsidiaritätsprinzip die „Gefahr der Politikverflechtung mindern, den Ansprüchen eines Mehrebenenmodells gerecht werden und darüber hinaus das föderale Motto Einheit in Vielfalt repräsentieren“ [Ebd.] sollen. So bleibt nach Giering für die europäische Integration festzuhalten, dass „der Föderalismus als Integrationsansatz keineswegs obsolet ist, sondern für Teilbereiche des europäischen Integrationsprozesses durchaus angemessene Handlungsoptionen und Erklärungsmuster anbietet“ [Ebd.].

In der europäischen Integrationsgeschichte wurden im Rahmen der Gipfelkonferenzen des Europäischen Rats die zentralen Wegmarken der Vertiefung und der Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft bzw. Union beschlossen. Dem intergouvernementalen Prinzip folgend stand hier die gemeinsame Entscheidungsfindung bei Wahrung der nationalen Souveränität – neben der Zusammensetzung beispielsweise das Vetorecht – im Vordergrund. Dabei stand einerseits das intergouvernementale Prinzip des Europäischen Rats oftmals einer Weiterentwicklung der EG bzw. EU im Weg, andererseits konnten auf diese Weise immer wieder und vor allem in schwierigen Integrationsphasen aktuelle Kompromisse ausgehandelt werden, die eine Fortentwicklung überhaupt erst ermöglichten.

Es bleibt somit ausdrücklich zu konstatieren, dass das Nebeneinander föderativer und konföderativer Elemente für den bisherigen Integrationsprozess der Europäischen Union nützlich war und in gewisser Weise eine interdependente Wechselbeziehung charakterisiert. Die Vertreter des Föderationsleitbilds initiierten vielfach föderative

Vertiefungsschritte, welche wiederum in erster Linie durch den konföderativ ausgerichteten Europäischen Rat umgesetzt werden konnten. Insofern waren hinsichtlich der erfolgreichen europäischen Integration die Vertreter der Finalitätsleitbilder Föderation und Konföderation aufeinander angewiesen. Darüber hinaus muss an dieser Stelle nochmals hervorgehoben werden, dass die theoretische Diskussion über die Finalität häufig die als Synonyme benutzten Begriffspaare Föderation und Konföderation bzw. Bundesstaat und Staatenbund in den Mittelpunkt stellt. Wie bereits erwähnt, enthält diese Entgegensetzung Vereinfachungen und Zuspitzungen, die einer differenzierten Diskussion abträglich sind.

Unter Berücksichtigung dieser Ergebnisse wird die These vertreten, dass aufgrund der bisherigen Entwicklungsgeschichte der Europäischen Union und aufgrund der Realisierungschancen auf ein neues Föderationsleitbild gesetzt werden sollte, das zum einen die möglichen Supranationalitäts- und Integrationspotenziale im Sinne föderativer Elemente voll ausschöpft sowie zum anderen die wichtige Rolle der Nationalstaaten betont und somit auch klare konföderative Elemente beinhaltet. Ein aus einem solchen Mischsystem entstandenes, „vermittelndes“ neues Föderationsleitbild müsste über die gängige ‚Entweder-Oder-Sichtweise‘ von Föderation und Konföderation hinausführen [Vgl. Schneider 2000a, S. 173]. In diesem Kontext betont Schneider einige Punkte, die hier Erwähnung finden sollen [Ebd., S. 174ff.]:

- Schneider konstatiert, dass „das Votum zugunsten der föderalen Finalität nicht von ungefähr präsentiert“ wird, sondern im Hinblick auf die Gefahr der Erosion der Europäischen Union seine Berechtigung findet. Somit sieht auch Schneider deutlich den Bedarf eines konsensualen Finalitätsleitbilds.
- Dabei müsse eine nach föderativen Gesichtspunkten gestaltete Europäische Union „als ‚Föderation neuen Typs‘ konzipiert werden, die nicht dem geläufigen Leitbild des Bundesstaates“ entspricht, um wahrscheinliche und potenzielle Aversionen von Mitgliedstaaten zu vermeiden.¹⁹
- Eine Europäische Föderation müsse als „kompositorischer“ Plural entsprechend dem föderativen Grundgedanken der „Einheit-in-Vielfalt“, die zugleich „Vielfalt-in-Einheit“ ist, gedacht werden. Nach dieser pluralistischen „Union der Staaten und

¹⁹ „Hierbei wird auch die Akzeptanzchance einer solchen Option in den Mitgliedstaaten mitbedacht, die sich mit herkömmlichen Bundesstaatsprojekten nicht anfreunden wollen oder können. Zugleich zeigt sich, dass die Aversion gegen Bundesstaatlichkeit, wenigstens zum Teil, darauf zurückgeführt werden kann, dass ein bestimmter Bundesstaatstypus vor Augen steht (der unitarische föderale Nationalstaat), aber auch darauf, dass aus einsehbaren Gründen die gängigen Vorstellungen (auch die in der Literatur tradierten) über Bundesstaat und Staatenbund im Zeichen von Vorurteilen stehen“ [Schneider 2000a, S. 181].

Bürger“ muss die Herrschaftsgewalt gemeinsam von den Mitgliedstaaten und der Repräsentation der Unionsbürger ausgeübt werden.

- Das Subsidiaritätsprinzip muss unbedingt Anwendung finden, um als „Unitarisierungsbremse“ der Tendenz zur bundesstaatlichen Entwicklung entgegenzuwirken.
- In institutioneller Hinsicht muss in jedem Fall eine Balance zwischen der eigenständigen Handlungsfähigkeit der Föderation und der Mitwirkung der Mitgliedstaaten an der Willensbildung gefunden werden.

Dabei ist von großem Vorteil, dass ein derartiges neues Föderationsleitbild auf die bereits vorhandenen föderativen Elemente der Europäischen Union zurückgreifen kann. Dazu zählen neben dem demokratischen Mitentscheidungsverfahren (Stichwort Zwei-Gremien-System), der Kommission (Stichwort Exekutive) und dem Europäischen Gerichtshof auch das Subsidiaritätsprinzip, die Unionsverträge als verfassungsvertragliche Grundlagen und die faktische Souveränitätsteilung durch den Vorrang des Gemeinschaftsrechts [Vgl. Müller-Graff 2000, S. 168].

Neben den bereits genannten wichtigen Funktionen eines gemeinsamen Finalitätsleitbilds sind darüber hinaus in der Summe die Vorteile eines neuen Föderationsleitbilds deutlich erkennbar. Erstens wird die mit Vorurteilen und Zuspitzungen verbundene, gängige Entgegensetzung der Begriffe Föderation und Konföderation aufgelöst, indem die jeweiligen Vorteile als Synthese in ein neues Föderationsleitbild einfließen, das nunmehr ein offenkundiges Mischsystem föderativer und konföderativer Elemente ist und sich deutlich vom vielfach sehr kritisch gesehenen Bild des Bundesstaats distanziert. Zweitens kommen die machtteilenden und stabilitätsgarantierenden Vorteile der föderativen Strukturen [Vgl. Hesse 2001, S. 83] zum Tragen und drittens wird die wichtige Rolle der Nationalstaaten in einem solchen föderativen Mehrebenensystem aufgrund des föderativen Grundgedankens der „Einheit-in-Vielfalt“ und des Subsidiaritätsprinzips besonders hervorgehoben. Dies wird auch der Einschätzung gerecht, dass trotz der Einführung und des Ausbaus supranationaler Elemente in das europäische Politiksystem „das wichtigste und für das politische Verhalten prägendste Bezugssystem (...) der Nationalstaat“ [Picht 1978, S. 12] ist, woraus man schließen kann, „dass die maßgeblichen Leitbilder (...) insbesondere durch ihre nationale Verwurzelung bestimmt sind und demgemäß eigenartige Profile aufweisen“ [Schneider 1998a, S. 113]. Es geht bei diesem neuen Föderationsleitbild „dann nicht mehr in erster Linie um die Überwindung nationaler Souveränität, sondern um

die zunehmende Konsolidierung von Konsens unter multinational miteinander kooperierenden souveränen Staaten der Gemeinschaft“ [Schwarz 1978, S. 174]. In einem so verstandenen neuen Föderationsleitbild liegt eine große Chance für den zukünftigen Integrationsprozess der Europäischen Union.

2. Verfassung der Europäischen Union

2.1 Europäischer Verfassungsbegriff

Unter Verfassung wird gemeinhin die in der Regel in einer Urkunde niedergelegte Grundordnung eines politischen Gemeinwesens verstanden. Diese Grundordnung gilt vor und über allem anderen Recht. Sie legt die Grundstruktur und die politische Organisation des Gemeinwesens fest, regelt das Verhältnis und die Kompetenzen der Gewalten untereinander und enthält die (Freiheits- und) Grundrechte der Bürger [Vgl. Schubert/Klein 1997, S. 300f.]. Diese grundlegende, aber sehr allgemein gehaltene Definition soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich bei der Verfassungsfrage um ein ausgesprochen komplexes und strittiges Gebiet handelt. So ist für die Auseinandersetzung mit dem Begriff der Verfassung zunächst die erschwerende Feststellung zu treffen, dass sich „eine allseits anerkannte oder zumindest herrschende Meinung über den Bedeutungsgehalt des Begriffs der Verfassung bislang weder im nationalen noch im internationalen Rahmen gebildet hat“ [Bieber/Schwarze 1984, S. 15].²⁰ Dem Verfassungsbegriff liegt somit keineswegs ein abgeschlossenes Verständnis zugrunde. Deutlich wird dies vor allem vor dem Hintergrund unterschiedlicher wissenschaftlicher Forschungsrichtungen. Hierzu Mohnhaupt: „Die moderne Verfassungsdiskussion unterscheidet zwischen einem juristischen und außerjuristischen Verfassungsbegriff, wobei jedoch die entsprechenden Merkmale sich in den Definitionsversuchen überlagern. Philosophische, historische, politologische und soziologische Begriffsbestimmungen sind vom Gegenstand der Betrachtung und dem disziplinär bestimmten wissenschaftlichen Interesse des Betrachters bestimmt (...)“ [Mohnhaupt 1995, S. 3]. Dies gilt sowohl für die nationale als auch für die supranationale Ebene, wobei absehbar ist, dass die Auseinandersetzung mit einem supranationalen Verfassungsbegriff spezifische

²⁰ In diesem Sinne stellt auch Hesse fest, dass es an einem „feststehenden oder doch wenigstens überwiegend anerkannten Verfassungsbegriff“ [Hesse 1991, S. 3] fehlt. Und Preuß geht davon aus, dass wohl auch zukünftig das „Streitgespräch über die gute und richtige Verfassung“ [Preuß 1994, S. 30] nicht abbrechen wird.

Schwierigkeiten birgt. Auf diese Besonderheiten und Problematiken eines europäischen Verfassungsbegriffs soll im Folgenden eingegangen werden.

Ein Großteil der Schwierigkeiten bezüglich der Anwendung eines Verfassungsbegriffs auf die Europäische Union resultiert aus dem oftmals direkten Vergleich nationaler Verfassungssysteme mit der Union und der damit verbundenen Idee der direkten Übertragung nationaler Verfassungselemente auf europäische Ebene. Dieser ‚eins-zu-eins-Vergleich‘ von nationaler und europäischer Ebene entbehrt aber wesentlicher Überlegungen und forciert somit die Schwierigkeiten bezüglich der Entwicklung eines europäischen Verfassungsbegriffs. Folgende wesentlichen Problembereiche sind hierbei zu identifizieren:

- Zweifellos ist der Staat eines „der erfolgreichsten Produkte der europäischen Moderne“ [Bogdandy 1993a, S. 97].²¹ Der direkte Vergleich der nationalen und europäischen Ebene lässt allerdings unberücksichtigt, dass sich im Zeitalter der Globalisierung und auch im Hinblick auf die europäische Integration der Begriff der Staatlichkeit relativiert. Der Staat ist nicht mehr die allein herrschende Kategorie im nationalen und internationalen politischen Umfeld. Neben den Nationalstaat treten neue politische Ordnungsmodelle hinzu. Die Europäische Union versinnbildlicht die Entwicklung einer zeitgemäßen, zukunftsfähigen und ausgesprochen erfolgreichen Organisationsform. Ein neues Zeitalter, in dem neben der nationalen Ebene auch die supranationale Ebene zunehmend an politischem Gewicht gewinnt, ist angebrochen: „Die seit dem 1. Weltkrieg zu beobachtende Krise des souveränen Nationalstaats hat zu einer neuen, augenscheinlich lebensfähigen und zukunftsweisenden Organisationsform geführt. (...) Auf der anderen Seite zeichnet sich in keiner Weise ab, dass der Nationalstaat als politische Größe in diesem Prozess abtreten (...) wird. Die Nationalstaaten bleiben herausragende politische Akteure“ [Ebd., S. 123].
- Die Europäische Union ist ein historisch vorbildloses und spezifisch gewachsenes Unikat, das am besten als supranationales Herrschaftsmodell sui generis beschrieben werden kann. Ein wichtiges Charakteristikum ist sicherlich die besondere Dynamik und Offenheit, die die europäische Integrationsgeschichte prägt und zu ihrem Erfolg beiträgt. Diese Besonderheiten der Union lassen sich keineswegs in ein enges nationales Korsett zwängen, weshalb in der europäischen Verfassungsdiskussion der direkte Maßstab nationaler Verfassungen unangebracht ist.

²¹ „In der Ausformung, die er im 19. Jahrhundert gefunden hat, bestimmt durch Nation und Souveränität, triumphierte er in allen Teilen der Welt“ [Bogdandy 1993a, S. 97].

- Die unreflektierte Anwendung des nationalen Verfassungsbegriffs auf die Europäische Union vernachlässigt einen wesentlichen Unterschied hinsichtlich der jeweiligen Intention. Nationale Verfassungen sind in erster Linie auf Dauerhaftigkeit und Stabilität ausgerichtet und beziehen ihre notwendige Offenheit, Dynamik und Flexibilität aus konkreten Reaktionen auf gesellschaftliche und politische Entwicklungen. Genau umgekehrt verhält es sich bei einer europäischen Verfassung. Diese ist per se auf Wandel, Dynamik und Flexibilität ausgerichtet, wobei Stabilität und Dauerhaftigkeit ebenfalls eine wichtige, aber bisweilen auch nach geordnete Rolle spielen [Vgl. Bieber/Schwarze 1984, S. 35].²² Die Elemente „Starrheit“ und „Beweglichkeit“ stellen also weder im nationalen noch im europäischen Rahmen eine Alternative dar, sind aber der Intention nach unterschiedlich gewichtet. Hesse veranschaulicht die Bedeutung dieser beiden Verfassungselemente wie folgt: „Beide sind um der Aufgabe der Verfassung willen notwendig, die Offenheit und Weite, weil nur sie es ermöglichen, dem geschichtlichen Wandel und der Differenziertheit der Lebensverhältnisse gerecht zu werden, die verbindlichen Festlegungen, weil sie in ihrer stabilisierenden Wirkung (...) Konstanz schaffen (...)“ [Hesse 1991, S. 15].
- Die nationalen Verfassungssysteme als zentrales Vergleichskriterium können zudem ein unerwünschtes und realitätsfernes Konkurrenzdenken zwischen nationaler und europäischer Ebene verursachen. So führt die häufige Übertragung des staatlichen Verfassungsbegriffs auf Europa zu einer Gleichsetzung von Verfassungsgebung mit Staatswerdung [Vgl. Hertel 1999, S. 255]. Die daraus bedingte Fragestellung, ob die Europäische Union ein Staat werden soll, ist verfehlt und irreführend. Vielmehr wird hier der Verfassungsbegriff als „Kampfbegriff“ [Ebd.] instrumentalisiert.

Es zeigt sich also, dass es nicht nur mit einigen Schwierigkeiten verbunden ist, die Europäische Union in bekannte staatliche Kategorien einzuordnen, sondern dass dieser Versuch sogar zu falschen Schlüssen führt: „Das Problem der auf Nationalstaaten moderner Prägung ausgelegten Begrifflichkeiten überträgt sich (...), wenn es darum geht, den einzelstaatlich bereits belegten Verfassungsbegriff auf europäischer Ebene zu

²² Bieber und Schwarze präzisieren diese unterschiedliche Gewichtung der Verfassungsmerkmale „Stabilität“ auf der einen und „Dynamik“ auf der anderen Seite: „Im Gegensatz zu dieser begrifflichen Einordnung, die die Beweglichkeit der Europäischen Verfassung, ihren prozesshaften Charakter und die ihr innewohnende Dynamik unterstreicht, ist etwa das auf den Staat bezogene traditionelle deutsche Verfassungsverständnis – bei allen Unterschieden im einzelnen – weitgehend von der Vorstellung einer besonderen Stabilität und Festigkeit der Verfassung geprägt. (...) Während Dynamik und Prozesshaftigkeit in der nationalen Verfassungsrechtslehre jedoch überwiegend nur als Teilelemente, als nur ergänzend herangezogene Kategorien des Verfassungsbegriffs betrachtet werden, geben sie der gemeinschaftlichen Verfassung das entscheidende Gepräge“ [Bieber/Schwarze 1984, S. 31f.].

verwenden“ [Bohnet-Joschko 1996, S. 26]. Bieber benennt zwei zentrale Unterschiede einer europäischen Verfassung im Vergleich zu Staatsverfassungen:

- „Die EG-Verfassung ging nicht hervor aus Entwicklungen früherer Verfassungen für die gleiche Organisation. Organisation und Verfassung sind neuartige und bisher einmalige Hervorbringungen. (...)
- Die EG-Verfassung steht in einer Wechselbeziehung zu den Verfassungen ihrer Mitgliedstaaten“ [Bieber 1991, S. 398].

Zum ersten Punkt ist anzumerken, dass die Bedeutung und der Inhalt von Verfassungen in ihrem spezifischen historischen Kontext beleuchtet und bewertet werden müssen. Dies gilt für Staatsverfassungen und erst recht für die historisch einzigartige Europäische Union. Hesse konstatiert in diesem Sinne, dass eine Verfassung „nur von der Aufgabe und der Funktion der Verfassung in der Wirklichkeit geschichtlich-konkreten Lebens her erfasst werden“ [Hesse 1991, S. 5] kann. Die neuen Problemstellungen aber, „wie sie sich insbesondere aus der zunehmenden europäischen Integration ergeben, sind bisher kaum erfasst und geklärt“ [Ebd., S. 3].

Zum zweiten Punkt sollte nochmals betont werden, dass die Vorstellung einer Konkurrenz zwischen nationaler und europäischer Ebene wirklichkeitsfremd ist. Die nationalen Verfassungen stellen die Basis jeglicher europäischer Verfassungsentwicklung dar. In der Europäischen Union stehen die nationale und die europäische Ebene somit in einer interdependenten Wechselbeziehung. Beide Ebenen bilden zusammen ein System der gegenseitigen Stabilisierung. Eine europäische Verfassung besteht daher zum einen aus den nationalen Teilverfassungen der Mitgliedstaaten und zum anderen aus der supranationalen Komplementärverfassung des europäischen vertraglichen Dachs [Vgl. Pernice 2001a, S. 26]. Hierzu Pernice: „Als Basis der supranationalen Konstruktion gelten die nationalen Verfassungen damit weiterhin unbeschränkt, aber nicht unverändert. Sie sind durch die europäischen Verträge in ein europäisches Verfassungssystem eingebunden (...). Das nationale Verfassungsrecht ist in seinem aktuellen Inhalt nur mit Blick auf die europäische Verfassungsebene zu verstehen, die europäische Ordnung kann nur aufgrund der demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen in den Mitgliedstaaten funktionieren“ [Ebd., S. 31].

Es muss demnach hervorgehoben werden, dass die Europäische Union eine neue Form der Organisation verkörpert, „die sich sowohl von internationalen Organisationen als auch von

einzelstaatlichen Strukturen unterscheidet“ [Bohnet-Joschko 1996, S. 26]. Unter diesen ganzen Gesichtspunkten, die eine einfache und direkte Übertragung nationalstaatlicher Verfassungsstrukturen auf die Ebene der Europäischen Union ad absurdum führen lassen, wird als Konsequenz häufig eine unionsspezifische „Verfassungskonzeption sui generis“ [Vgl. Bieber/Schwarze 1984, S. 23] gefordert. Dies zum einen aufgrund der Tatsache, dass – ähnlich wie der Staatsbegriff – auch der Verfassungsbegriff ohnehin und notwendigerweise im Wandel ist [Vgl. Pernice 2001a, S. 26] und zum anderen, da die Eigenart der Europäischen Union nur aus ihrem eigenen politischen System heraus bewertet werden kann. Um diesen Besonderheiten der Union gerecht zu werden, wird eine „eigene und selbständige verfassungstheoretische Fundierung mit klaren Kategorien und Begriffen“ [Läufer 1998, S. 566], also die Entwicklung einer adäquaten europäischen Verfassungslehre [Vgl. Bieber 1991, S. 396] gefordert. Weiter gehend ist die in diesem Zusammenhang von Hertel gesehene Notwendigkeit eines abstrakten normativen Verfassungsbegriffs: „Nötig ist vielmehr die Herausarbeitung einer gemeinsamen normativen Grundlage staatlicher und nichtstaatlicher Verfassungsbegriffe: ein abstrakter normativer Verfassungsbegriff. Erst aus einem solchen Oberbegriff heraus kann auch ein europäischer normativer Verfassungsbegriff abgeleitet werden“ [Hertel 1999, S. 255]. Trennt man nun diesen normativen Verfassungsbegriff von seinen staatsbezogenen Elementen, lässt sich ein von Staatsbezügen freier, normativer Verfassungsbegriff entwickeln [Vgl. Ebd., S. 256]. Wesentlicher Vorteil eines solchen normativen Verfassungsbegriffs ist die Anwendbarkeit auf verschiedene Untersuchungsobjekte, also sowohl auf staatliche als auch auf nichtstaatliche Organisationsformen. Folglich handelt es sich hierbei um ein zeitgemäßes Instrument, das den Staat nicht mehr als einziges Ordnungsmodell voraussetzt.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass sich aufgrund der genannten Schwierigkeiten bisher kein Konsens bezüglich eines europäischen Verfassungsbegriffs gebildet hat. Für die Entwicklung eines adäquaten europäischen Verfassungsbegriffs sind zwei Aspekte von zentraler Bedeutung:

- Die Union als supranationales Herrschaftsmodell sui generis bedarf eines spezifischen europäischen Verfassungsbegriffs sui generis.
- Die nationale und die europäische Verfassungsebene stellen ein gemeinsames System wechselseitiger Abhängigkeit und Einwirkung dar.

Vor unüberlegten und schnellen Analogien zu national gewachsenen Verfassungen ist in jedem Fall zu warnen – denn diese „erzeugen nur Trugbilder“ [Vgl. Läufer 1998, S. 567].

2.2 Verfassungsentwicklung

Da sich die aktuelle, auf die Zukunft gerichtete Verfassungsdiskussion leichter vor dem Hintergrund der vergangenen Verfassungsentwicklung erschließen lässt, sollen an dieser Stelle die wesentlichen Elemente der Verfassungsentwicklung der Europäischen Gemeinschaft exemplarisch bis zur Einheitlichen Europäischen Akte Mitte der 80er Jahre genannt werden.²³

Bieber und Schwarze stellen den breiten und kontrovers geführten Diskussionen über eine europäische Verfassung den Begriff „Verfassungsentwicklung“ als terminologischen Oberbegriff entgegen, wobei die einzelnen Erscheinungsformen der Verfassungsentwicklung in einem Verhältnis gradueller Abstufung je nach Reichweite und Intensität der beabsichtigten Rechtsänderung darzustellen sind [Vgl. Bieber/Schwarze 1984, S. 37]. Hiermit wird erstens der dynamische und prozesshafte Charakter der Europäischen Gemeinschaft bzw. Europäischen Union unterstrichen und zweitens ruft der Begriff „Verfassungsentwicklung“ in den Mitgliedstaaten aufgrund seiner Offenheit – im Gegensatz zur Konstitutionalisierung als einmaligen verfassungsgebenden Akt – weniger Ängste und Widerstände hervor.

Bieber und Schwarze differenzieren zwei Verfahrensbereiche der Verfassungsentwicklung [Vgl. Ebd., S. 37ff.]:

- Das vertragsimmanente – ‚ungeschriebene‘ – Verfahren. Hierzu zählen Vereinbarungen und Erklärungen von Mitgliedstaaten und bzw. oder Gemeinschaftsorganen, die das Gemeinschaftsrecht um Verfassungsgrundsätze anreichern, die in den Verträgen nicht ausdrücklich niedergelegt sind, sowie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, die die Struktur und Gestalt des Gemeinschaftsrechts maßgeblich herausgebildet und fortentwickelt hat. Grundlage hierfür ist die Notwendigkeit der Ausfüllung der Vertragsnormen. So bestimmt die Art und das Ausmaß „der Ausfüllung dieser Normen (...) den tatsächlichen Grad der

²³ Ein guter und detaillierter Überblick über die europäische Verfassungsentwicklung findet sich auf über 700 Seiten bei Lipgens, der in seinem Buch „45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung“ im Zeitraum von 1939 bis 1984 die wichtigsten Dokumente von den Schriften der Widerstandsbewegung bis zum Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments zusammenstellt und analysiert [Vgl. Lipgens 1986].

rechtlichen und faktischen Verflechtung der Staaten und damit die Verfassungsqualität der Gemeinschaft“ [Ebd., S. 41f.].

- Das vertragliche und förmliche – ‚geschriebene‘ – Verfahren. Hierzu zählen Pläne und Entwürfe zur Verfassungsneuschöpfung, auch im Sinne einer Fortentwicklung, und sämtliche Abkommen, Vertragsänderungen und Ergänzungen, die die bestehenden Verträge formell maßgeblich ergänzen, verändern und fortentwickeln. Grundlage hierfür ist der Art. 48 EUV, der den Mitgliedstaaten und der Kommission im Zusammenwirken mit den gemeinschaftlichen Organen Vertragsänderungen ermöglicht.²⁴

Beispiele für die Verfassungsentwicklung der Europäischen Gemeinschaft [Vgl. Ebd., S. 41ff.]:

- Die Regionalpolitik und die Umweltpolitik wurden auf der Grundlage von Art. 235 EWGV in den Zuständigkeitsbereich der Europäischen Gemeinschaft einbezogen.
- Der Europäische Gerichtshof hat in seinen Urteilen das unbestimmte Verhältnis des Gemeinschaftsrechts zum nationalen Recht der Mitgliedstaaten konkretisiert. Hier insbesondere die Urteile zum Vorrang des EG-Rechts vor nationalem Recht, zur Pflicht der Durchführung des EG-Rechts in den Mitgliedstaaten sowie zur Erweiterung des Rechtsschutzes durch Beachtung der Grundrechte seitens der gemeinschaftlichen Organe.
- Im komplexen Institutionengefüge der Europäischen Gemeinschaft kam es zu einigen bedeutsamen Entwicklungen. So wurden der Europäische Rat ins Leben gerufen, der Kontrollausschuss zum Rechnungshof umgewandelt, die Direktwahl des Europäischen Parlaments eingeführt und die Zuständigkeiten des Gerichtshofs sowie des Parlaments erweitert. Neben der Einführung der Direktwahl wurde die Rolle des Parlaments auch durch die Einführung des Konzertierungs- und Anhörungsverfahrens, der Gemeinsamen Erklärung zum Haushalt und durch Kontrollmöglichkeiten in Form der Berichtspflicht des Rats sowie der Kommission gestärkt.²⁵
- Die Entwicklung der politischen Grundlagen ist Bestandteil vieler Erklärungen der Gipfelkonferenzen bzw. des Europäischen Rats. Hier insbesondere die

²⁴ Der Art. 48 EUV enthält ausdrückliche Regeln über die Änderung der Unions- und Gemeinschaftsverträge. Diese Vorschrift ersetzt die Art. 236 EWGV, Art. 204 EAGV und Art. 96 EGKSV.

²⁵ Die Änderungen der Rechtsstellung des Europäischen Parlaments durch die Einführung der Direktwahl und durch das 1975 beschlossene Haushaltsverfahren zählen zu den wichtigsten förmlichen EG-Vertragsänderungen.

Schlussfolgerungen der Gipfelkonferenzen von 1972 und 1974, die Erklärung zur Demokratie vom 8. April 1978 und die Feierliche Erklärung vom 20. Juni 1983.

- Räumliche Veränderung des EG-Geltungsbereichs durch die erste Erweiterung um Dänemark, Großbritannien und Irland im Jahr 1972 sowie die zweite Erweiterung um Griechenland im Jahr 1979.
- Sachliche Erweiterung des EG-Geltungsbereichs durch die Errichtung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit, die Gründung der Europäischen Schulen, die Errichtung des Europäischen Hochschulinstituts, die Europäische Stiftung, den Europäischen Rechtsraum und die Europäische Kulturelle Zusammenarbeit.

Neben diesen realisierten Elementen der europäischen Verfassungsentwicklung gab es eine Reihe an Vorschlägen zur Einbeziehung neuer Bereiche in die bestehenden Verträge und zur Reform der bestehenden Verträge; letzteres differenziert in Reformvorschlägen zu bestehenden Zuständigkeiten und Reformvorschlägen zu den Institutionen und Entscheidungsverfahren. Als grundlegende Reformvorschläge im Sinne einer Verfassungsneuschöpfung und umfassenden Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft nennen Bieber und Schwarze die folgenden Initiativen, die allerdings ohne direkten Erfolg blieben [Vgl. Ebd., S. 71f.]:

- Entwurf der ad-hoc Versammlung für die Errichtung einer „Europäischen Gemeinschaft übernationalen Charakters“ (1953),
- Entwürfe eines Vertrags zur Gründung einer Staatenunion, die so genannten Fouchet-Pläne (1961/1962),
- Schlussfolgerungen der Gipfelkonferenzen (1972 und 1974),
- Entwürfe des Europäischen Parlaments, des Europäischen Gerichtshofs, der Kommission und des Wirtschafts- und Sozialausschusses zur Europäischen Union (1974/75),
- Bericht des belgischen Außenministers Tindemans an den Europäischen Rat (1975),
- Schlussfolgerungen des Europäischen Rats (1976),
- deutsch-italienischer Entwurf einer „Europäischen Akte“ (1981),
- Entwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union des Europäischen Parlaments (1984).

Dieser Rückblick auf mehr als 30 Jahre europäischer Integrationsgeschichte zeigt eindrucksvoll, dass sich die Europäische Union seit ihrer Entstehung in einem kontinuierlichen Prozess der Vertiefung und Weiterentwicklung ihrer Institutionen,

Zuständigkeiten und Entscheidungsverfahren befindet, womit zweifellos der dynamische und offene Charakter der Union im Sinne der Verfassungsentwicklung unterstrichen wird. Hierbei muss konstatiert werden, dass die „Perioden der Hoffnung auf einen weit reichenden konstitutionellen Ausbau der europäischen Einigung“ [Ebd., S. 83] den tatsächlichen Reformen in kleinen Schritten scheinbar diametral gegenüber stehen. Es darf allerdings auch hier nicht vergessen werden, dass die vielfältigen und weit reichenden, aber an sich gescheiterten Verfassungspläne in ihrer Initiativfunktion einen wichtigen Einfluss auf die europäische Integrationsgeschichte ausüben konnten.

2.3 Verfassungsfunktion

Der historische Rückblick belegt, dass die Diskussion über Verfassungspläne immer wieder auf der europäischen Tagesordnung stand. Hinter dieser Diskussion stehen Funktionserwartungen gegenüber einer europäischen Verfassung. Wie sich bereits die Definition eines europäischen Verfassungsbegriffs als ausgesprochen kompliziert darstellt, ist auch die Frage nach den Funktionen einer europäischen Verfassung eine „ewige Frage“ [Vgl. Pernice 2001a, S. 22]. Im Folgenden soll der Versuch unternommen werden, zumindest die grundlegenden Funktionen einer europäischen Verfassung zu benennen, über die es in der Regel keine nennenswerten Dispute gibt.

Definiert man Verfassung schlicht als konkreten Gründungs- und Gestaltungsakt einer Bevölkerung in einem bestimmten Gebiet, sind zunächst drei wesentliche Funktionen zu nennen:

- „Die Postulierung einer Werteordnung sowie Vorkehrungen zur Erhaltung der damit eingesetzten Rechtsordnung.
- Verfahren zur Erzeugung von Normen, zu ihrer Durchsetzung und zur Schlichtung eventuell auftretender Konflikte.
- Die Vorgabe einer Organisationsstruktur mit Organen, denen diese Verfahren übertragen werden“ [Bohnet-Joschko 1996, S. 29].

Als rechtliche Grundordnung eines Gemeinwesens übt die Verfassung somit eine Organisations-, eine Begrenzungs-, eine Legitimations- und eine Integrationsfunktion aus [Vgl. Pernice 2001a, S. 24]. Grimm weist darüber hinaus darauf hin, dass eine Verfassung ein Inbegriff von Rechtsnormen ist: „In dieser Eigenschaft bildet sie nicht die soziale Wirklichkeit ab, sondern richtet Erwartungen an sie, deren Erfüllung nicht selbstverständlich ist und eben deswegen rechtlicher Stützung bedarf. Die Verfassung

bezieht also Distanz zur Wirklichkeit und gewinnt daraus erst das Vermögen, als Verhaltens- und Beurteilungsmaßstab für Politik zu dienen“ [Grimm 1991, S. 14f.]. Die Verfassung bildet demnach die Struktur für einen Prozess und übt somit auch eine wichtige Gestaltungs- und Orientierungsfunktion aus.

Diese insgesamt sechs wesentlichen Funktionen orientieren sich an den nationalen Verfassungen. Eine einfache Übertragung dieser Funktionen auf eine europäische Verfassung ließe die *sui generis*-Gestalt der Europäischen Union unberücksichtigt, vor allem ihr Mehrebenensystem sowie ihre Charakteristika Wandel, Dynamik und Flexibilität. Um diesen Besonderheiten der Union gerecht zu werden, hat Läufer sieben Funktionen einer europäischen Verfassung benannt, die speziell auf die Union zugeschnitten sind und die genannten sechs Verfassungsfunktionen ergänzen und präzisieren. Demnach muss eine europäische Verfassung zugleich folgendes sein [Vgl. Läufer 1998, S. 569ff.]:

- *Vertragsverfassung*: Ergebnis der Willenseinigung aller EU-Mitgliedstaaten und unmittelbar legitimiert durch den politischen Willen der Unionsbürger.
- *Komplementärverfassung*: Als europäische Zuordnungs- und Regelungsebene ergänzend zu den nationalen Verfassungen der Mitgliedstaaten hinzutreten und deren gleichförmige Ausrichtung auf die Vollendung der Union beeinflussen und fördern.
- *Integrationsverfassung*: Die Ziele und Verfahren zur weiteren Vergemeinschaftung und zur weiteren Vertiefung der europäischen Integration enthalten. Hierzu gehören auch Transparenz, Bürgernähe und die Institutionalisierung geeigneter demokratischer Verfahren zur demokratischen Legitimation des Handelns der Unionsorgane.
- *Wandelverfassung*: Die dynamische Entwicklung der Union fördern und diese bewusst auf die Finalität hin steuern. In diesem Sinne sind geeignete Vorkehrungen für Evolution und Wandel vorzusehen, die zur Steuerung dieses Prozesses erforderlich sind.
- *Inkorporationsverfassung*: Regelungen über das Verhältnis der Union zu ihrem vor allem europäischen, aber auch regionalen und internationalen Umfeld treffen.
- *Verbandsverfassung*: Klärung und Neudefinition des Verbandscharakters der Europäischen Union. Als Verbandsverfassung wäre sie zugleich auch Werte- und Strukturverfassung.
- *Strategieverfassung*: Im Sinne eines Fahrplans zur Vollendung der Integration den Weg zur Vergemeinschaftung sowie die einzelnen Zeitziele und Etappen vorzeichnen.

Es zeigt sich also, dass unter Berücksichtigung der Besonderheiten des komplexen Gebildes der Europäischen Union eine europäische Verfassung ebenfalls spezielle Funktionen erfüllen muss, um überhaupt eine erfolgreiche Weiterentwicklung der Union zu ermöglichen. Eine weitere wichtige Funktion von Verfassungen blieb bisher unerwähnt. Dies aus dem Grund, da sie in gewisser Weise übergeordnet über allen anderen Funktionen steht. Es handelt sich um die symbolische Funktion von Verfassungen. Zusammengefasst bezieht sich die symbolische Bedeutung der Verfassung „auf die durch sie versinnbildlichte *idée directrice* des Gemeinwesens, welche diesem einen gemeinsamen identitätsstiftenden Sinn vermittelt“ [Gebhardt 1995, S. 13]. So ist unumstritten, dass sich die Verfassung in den westlichen Demokratien als konstitutives Merkmal eines jeden politischen Gemeinwesens positionieren²⁶ und somit zu einem positiv besetzten Symbol werden konnte. In diesem Zusammenhang weist auch Dorau darauf hin, dass der Begriff der Verfassung einen ideell geprägten, charismatischen Symbolcharakter besitzt, der „für sich genommen bereits eine integrierende Wirkung auf das von ihr verfasste Gemeinwesen ausübt. Die Bezeichnung eines EU-Grundvertrags als ‚Verfassung der Europäischen Union‘ kann damit allein schon das Bewusstsein einer gemeinsamen europäischen Identität und die Identifikation mit der Europäischen Union fördern“ [Dorau 2001b, S. 165].

Vergegenwärtigt man sich das sehr komplexe wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche System der Europäischen Union, das vor allem für seine Bürger, aber auch für seine politischen Akteure einer ausreichenden Transparenz entbehrt, sollte abschließend festgehalten werden, dass eine europäische Verfassung neben den genannten Einzelfunktionen vor allem ein zentrales Orientierungselement und einen stabilen Pol darstellt. So können mit einer europäischen Verfassung die Übersichtlichkeit des Einigungsprozesses wiederhergestellt, die Frage nach dem Sinn und Zweck der europäischen Integration neu definiert und die vielfältigen institutionellen Ansätze und Entscheidungsverfahren neu geordnet werden [Vgl. Weidenfeld 1984, S. 34]. Dies ist umso wichtiger, da der Entwicklungsprozess der Europäischen Union von einer großen Dynamik geprägt ist und die Union immer wieder vor neuen Herausforderungen steht. In dieser Logik pointiert auch Grimm, dass eine Verfassung dem politischen Prozess eine Struktur verleiht, „an der sich Akteure und Publikum orientieren können, garantiert

²⁶ Hierzu weiter gehend Grimm: „Hält man sich zunächst an den Augenschein, so fällt auf, dass der Verfassungsgedanke über seine Ursprungsländer hinausgewachsen und ein Weltgut geworden ist. Bemerkenswert scheint dabei vor allem, dass auch die sozialistischen Staaten, die sich als radikale Antithese zum bürgerlichen Rechtsstaat verstehen, auf Verfassungen nicht verzichtet haben“ [Grimm 1978, S. 362].

Stabilität im Wandel und entlastet die Politik von ständiger Diskussion über Ziele und Verfahren der Einheitsbildung, die diese unter den Bedingungen permanenten Entscheidungsbedarfs und komplexer Entscheidungsgegenstände überfordern würde“ [Grimm 1995a, S. 111].²⁷

2.4 Verfassungsfähigkeit

„Kann die Europäische Union in ihrer derzeitigen politischen Organisationsform überhaupt Objekt einer Verfassung sein?“ [Dorau 2001a, S. 18]. Mit dieser Kernfrage nach der Verfassungsfähigkeit der Europäischen Union haben sich sowohl Wissenschaft als auch Gerichte intensiv beschäftigt. Dabei wird die geführte Diskussion häufig durch eine vermeintliche ‚Verfassung-Staat-Symbiose‘ verengt. So ist nach Isensee Verfassung ohne Staat nicht zu verstehen, da dieser ihr Gegenstand und ihre Voraussetzung sei [Vgl. Isensee 1987, S. 602ff.].²⁸ Oder Kirchhof: „Wir verstehen unter Verfassung die staatliche Grundordnung, die sich in Demokratien aus dem Staatsvolk legitimiert. Wo kein Staat, da keine Verfassung, und wo kein Staatsvolk, da kein Staat“ [Kirchhof 1994, S. 58f.].²⁹ Da die Europäische Union kein Staat ist, kann sie nach dieser Auffassung auch keine Verfassung für sich beanspruchen. Mit dieser Diskussion sind aber zum Teil auch andere Befürchtungen verbunden. Nach Grimm droht beispielsweise bei der Anwendung des Verfassungsbegriffs im vollen Sinn auf die Europäische Union die Zwangsläufigkeit ihrer Verstaatlichung [Vgl. Grimm 1995a, S. 126].³⁰ Andererseits werden der Europäischen Union häufig staatenähnliche Züge zugeschrieben und zugesprochen oder die Union sogar als Staat bezeichnet.³¹ Um in diese ausgesprochen kontroverse Diskussion Licht zu

²⁷ „Eine entlastende und sinnstiftende Funktion erfüllt die Verfassung aber auch in der Rechtsanwendung. Aus verschiedenen Epochen, Systemen, Interessenlagen hervorgegangen, trägt der Rechtsstoff Einheit und Ordnung nicht in sich selbst. (...) Da die Rechtsänderungskapazität knapp ist, müssen andere Wege gefunden werden, Einheit und Ordnung in die an sich disparate und verschiedener Auslegungen fähige Vorschriftenmenge hineinzutragen. Das geschieht durch die Verfassung, und zwar gerade durch ihre Grundprinzipien. Sie reduzieren den Auslegungsspielraum und nennen die Interpretationsrichtung“ [Ebd., S. 367f.].

²⁸ Hierzu weiter: „Gegenstand der Verfassung ist nicht der Staat als abstraktes Modell, sondern der bestimmte Staat eines bestimmten Volkes“ [Isensee 1987, S. 636]. Oder: „Die Verfassung verkörpert die lebendige Staatsidee, die sich heute allen anderen Staatsideen an Wirkmacht überlegen erweist (...). Die rechtliche Einheit von Staat und Verfassung gewährleistet die Wirklichkeit der Freiheit“ [Ebd., S. 660].

²⁹ „Der Verfassungsgeber findet auch seinen Gegenstand und die konkreten Inhalte seines Regelns erst, wenn ein Staatsgebiet und ein Staatsvolk sich tatsächlich abzuzeichnen beginnen (...)“ [Kirchhof 1987, S. 797]. Auch hiernach ist die Staatlichkeit Voraussetzung und Gegenstand der Verfassungsgebung.

³⁰ Hierzu ausführlich: „So weit die Forderung ‚Vom Vertrag zur Verfassung‘ jedoch darauf zielt, den Verträgen diejenigen Elemente hinzuzufügen, welche sie bislang noch von einer Verfassung im vollen Sinn des Begriffs trennen, würde dies gerade auf die Verstaatlichung der Europäischen Union hinauslaufen. (...) Insofern bleibt die Verfassung am Ende doch auf den Staat bezogen, und wer sie für Europa fordert, sollte wissen, welche Bewegung er damit in Gang setzt“ [Grimm 1995a, S. 126ff.].

³¹ So fasst Dorau sehr anschaulich einige in diesem Kontext verwendeten Begriffe zusammen: „Verschiedentlich wurde auch von der Europäischen Union als einem ‚staatenähnlichen Gebilde‘, einem

bringen, sollen die Fragen zur Wesensnatur der Europäischen Union und hier insbesondere ihrer Staatsqualität, zur Entwicklungsgeschichte der Begriffe Verfassung und Staat und zur nationalstaatlichen Souveränität geklärt werden [Vgl. Dorau 2001a, S. 20ff.].

Die der Europäischen Union einerseits zugesprochene und andererseits befürchtete Staatsqualität lässt sich nach dem im Völkerrecht allgemein anerkannten und vorherrschenden Staatsbegriff Jellineks überprüfen [Vgl. Jellinek 1914, S. 394ff., S. 406ff., S. 427ff.]. Nach diesem müssen die drei Elemente Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt erfüllt sein, um eine politische Organisationsform als Staat zu definieren [Vgl. Dorau 2001a, S. 29ff.; Vgl. Heckel 1998, S. 67ff.]:

- *Staatsgebiet*: Das Staatsgebiet als räumliche Grundlage für die Ausübung von Staatsgewalt in einem räumlich abgrenzbaren Bereich ist in Form der Gesamtheit der Territorien der EU-Mitgliedstaaten vorhanden.³²
- *Staatsvolk*: Auch wenn aus Sicht des Völkerrechts weder die Zugehörigkeit zu einer einzigen Nation noch ethnische, religiöse oder sprachliche Identität Voraussetzungen für ein Staatsvolk sind, kann nicht von einem Staatsvolk der Europäischen Union gesprochen werden. Die Bevölkerung der Union lebt zwar dauerhaft auf einem Staatsgebiet zusammen und der Art. 17ff. EGV führte zudem die Unionsbürgerschaft ein, allerdings tritt diese eben nicht an die Stelle der mitgliedstaatlichen Staatsbürgerschaft, sondern leitet sich im Gegenteil aus der nationalen Staatsangehörigkeit ab.
- *Staatsgewalt*: Die Europäische Union übt keine Staatsgewalt aus, denn sie verfügt über keine allumfassende Staatsgewalt. Auch ist diese Staatsgewalt nicht völkerrechtsunmittelbar, sondern untersteht einer anderen, staatlichen Autorität, und die Union verfügt über keine Kompetenz-Kompetenz; also die Entscheidungsmacht, sich selbst Kompetenzen zu verleihen.

Da nach Jellineks Staatsbegriff alle drei Elemente erfüllt sein müssen, lassen sich bei der Europäischen Union lediglich staatenähnliche Züge – diese aber zweifellos – benennen.

„Überstaat“, einem „Quasi-Staat“, von „Prästaatlichkeit“ oder auch von „supranationaler Staatlichkeit“ gesprochen“ [Dorau 2001a, S. 19f.].

³² Dorau weist darauf hin, dass das Vorhandensein eines Staatsgebiets mit Hinweis auf Art. 299 EGV, der den Geltungsbereich des EG-Vertrags auf die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten bezieht, zumeist verneint wird [Vgl. Ebd., S. 30]. So gelangt beispielsweise Heckel zu dem Ergebnis, dass der Union nicht die territoriale Souveränität bzw. Gebietshoheit übertragen wurde und die Union demnach keine umfassende Gebietshoheit für sich beanspruchen kann [Vgl. Heckel 1998, S. 67]. Es wird hier aber die Auffassung von Dorau geteilt, dass die Frage nach der – vollständigen – Gebietshoheit über ein bestimmtes Territorium die Frage nach der Staatsgewalt ist und „nicht ein Kriterium für die Bejahung oder Verneinung eines Staatsgebietes“ [Dorau 2001a, S. 30].

Als supranationale Organisationsform besitzt die Union nach dieser Analyse zumindest keine Staatsqualität.³³ Gleichwohl muss festgestellt werden, dass die Europäische Union eine eigenständige Gesamtrechtsordnung darstellt [Vgl. Dorau 2001a, S. 22ff.] und zumindest die gegenwärtigen Verträge der Europäischen Gemeinschaft wesentliche Funktionen erfüllen, die im staatlichen Bereich von einer Verfassung erwartet und erfüllt werden [Vgl. Bieber/Schwarze 1984, S. 20].³⁴ Nach dem bisher Gesagten ist aber nochmals zu betonen, dass ungeachtet der vielfältigen Definitionsversuche der Wesensnatur der Union diese nach wie vor am besten als ein supranationales Herrschaftsmodell sui generis beschrieben werden kann: „Sie ist ein Unikat, entstanden aus einer spezifischen historischen Situation und einer spezifisch europäischen Konstellation“ [Dorau 2001a, S. 44].³⁵

Die Europäische Union ist nach der geläufigen Definition also kein Staat. Wenn nun aber Staat und Verfassung als Symbiose³⁶ gedacht werden müssen, es also nur Staatsverfassungen bzw. Verfassungsstaaten gäbe, schließe dies die Verfassungsfähigkeit der Union per se aus. Zunächst ist die wichtige begriffsgeschichtliche Feststellung zu treffen, dass der Begriff der Verfassung älter ist als der des Staates. Ungeachtet dieser Tatsache, steht die Verfassung üblicherweise in engem Zusammenhang mit dem Staat: „Wenn einfach hin von ‚Verfassung‘ oder ‚der Verfassung‘ die Rede ist, ist damit die Staatsverfassung als Grundordnung und -organisation des staatlich-politischen Lebens gemeint“ [Böckenförde 1991, S. 29]. Böckenförde weist darauf hin, dass mit dem Begriff der Verfassung zu verschiedenen Zeiten auch unterschiedliche politische und rechtliche Bedeutungen verbunden waren, welche sich entsprechend dem jeweiligen historischen Kontext verändert und entwickelt haben. Aufgrund dieser Veränderungen und Entwicklungen veränderten sich auch die Verfassungstheorien und -ideologien [Vgl. Ebd.]. Die Verfassung und die Verfassungsidee sind somit geprägt von ihrer jeweiligen politischen und sozialen Gesamtsituation und keineswegs von ihrem Bedeutungsgehalt

³³ Zu diesem Ergebnis kamen auch – sehr entschieden – Bieber und Schwarze: „Es ist unbestritten, dass die Europäische Gemeinschaft als supranationale Organisation keine Staatsqualität besitzt“ [Bieber/Schwarze 1984, S. 20].

³⁴ „Die Gemeinschaftsverträge nennen die handlungsbefugten Gemeinschaftsorgane, legen deren hoheitliche Befugnisse und Verfahren fest, führen die wichtigsten Aufgaben und Ziele der Gemeinschaft auf und sichern dem Gemeinschaftsbürger subjektive Rechte und Rechtsschutz“ [Ebd., S. 21].

³⁵ So auch Heckel: „Im Ergebnis lässt sich die Europäische Union deshalb nur als Staatengebilde sui generis begreifen, das als Produkt und Stufe eines dynamischen Integrationsprozesses in diesen eingebettet und nur aus diesem heraus zu beurteilen ist“ [Heckel 1998, S. 93].

³⁶ Gebhardt erwähnt hier insbesondere die traditionelle deutsche Staatsrechtslehre, die „Verfassung nur vom Staat her denken kann“ [Gebhardt 1995, S. 12].

gesehen statische Begriffe.³⁷ Die ursprüngliche Idee der Verfassung liegt in dem Vorhandensein institutionalisierter politischer Herrschaft begründet und ist allgemein die Idee der Verrechtlichung jeglicher politischer Herrschaftsgewalt in Form einer rechtlichen Ordnung eines Gemeinwesens. Dabei ist der gemeinsame Wille zur politischen Vereinigung unter bestimmten Grundsätzen einer Verfassung „nicht auf ein bestimmtes, durch Sprache, ethnische Abstammung oder Kultur geprägtes Volk bezogen, sondern auf die Menschen in einem bestimmten Territorium“ [Pernice 2001a, S. 23]. Es muss in diesem Zusammenhang also betont werden, dass weder Staat noch Volk Voraussetzungen für eine Verfassung sind, vielmehr gibt es nur so viel Staat wie die Verfassung konstituiert [Vgl. Ebd.; Vgl. Dorau 2001a, S. 48]. Seit der Mitte des 18. Jahrhunderts „setzt jedoch eine Verengung des Verfassungsbegriffs ein, (...) bis Verfassung schließlich nur noch als der vom Staatsrecht determinierte Zustand erschien“ [Grimm 1991, S. 11]. Somit entwickelte sich die vermeintliche Symbiose von Verfassung und Staat.

Die Verfassungsidee ist aber – wie gezeigt – keineswegs eine exklusive Idee der neuzeitlich, souveränen Staatlichkeit.³⁸ Als diese wird sie aber immer noch häufig verwendet. Hierbei bleibt völlig außer Acht, dass die Vorstellung des souveränen Staats längst nicht mehr mit der Wirklichkeit des 21. Jahrhunderts übereinstimmt. Stellte der souveräne und unabhängige Nationalstaat mit dem Recht zur Ordnung aller staatlichen Angelegenheiten nach innen und außen in der Vergangenheit die geeignete Organisationsform des politischen Gemeinwesens dar, so ist seine Problemlösungskompetenz unter dem Schlagwort der Globalisierung heute eingeschränkt und zum Teil sogar ausgehebelt. Dorau nennt hierzu fünf Punkte, die die weltweite Vernetzung und Abhängigkeit ökonomischer, politischer und sozialer Handlungs- und Entscheidungsprozesse veranschaulichen [Vgl. Dorau 2001a, S. 50f.]:

- Durch die weltweiten Finanztransaktionen entstehen Abhängigkeiten und Interdependenzen zwischen den Volkswirtschaften.
- Die enormen Umweltprobleme sind seit langem ein überstaatliches Problem.

³⁷ Einen guten Überblick über die Veränderung des Bedeutungsgehalts des Verfassungsbegriffs seit dem 17./18. Jahrhundert liefert Böckenförde. Hierbei nimmt er die folgenden sechs Einteilungen vor: (1.) Verfassung als Freiheitsbrief, Herrschaftsvertrag und Regierungsform; (2.) Verfassung als Beschränkung monarchischer Machtvollkommenheit; (3.) Verfassung als Vertrag; (4.) Verfassung als Grundlage staatlicher Herrschaftsgewalt und staatlicher Grundorganisation; (5.) Verfassung als Klassenkompromiss; (6.) Verfassung als rechtliche Lebensordnung und Wertgrundlage des politischen Gemeinwesens [Vgl. Böckenförde 1991, S. 29ff.].

³⁸ Nicolaysen führt in diesem Zusammenhang an, dass gängige Bezeichnungen wie „Gerichtsverfassung“, „Betriebsverfassung“ und „Wirtschaftsverfassung“ belegen, dass der Verfassungsbegriff nicht auf staatlich verfasste Gemeinwesen beschränkt ist [Vgl. Nicolaysen 2001, S. 95].

- Mit den weltweiten Migrationsbewegungen ist eine überstaatliche Einwanderungs- und Asylproblematik entstanden.
- Die weltweit organisierte wirtschaftliche und politische Kriminalität ist ein internationales Problem.
- Die äußere Sicherheit eines Staates kann nicht mehr allein staatlich garantiert werden.

Angesichts dieser globalen Entwicklungen relativiert sich im 21. Jahrhundert die Staatlichkeit, denn der Staat hat unübersehbar „einen Großteil seiner ihm als souverän konstituierenden Fähigkeiten verloren“ [Ebd., S. 51]. In dieser Logik stellt die Übertragung von nationaler Souveränität auf die Europäische Union in den Bereichen, in denen die nationale Problemlösungskompetenz versagt, sogar einen Souveränitätsgewinn dar, denn auf supranationaler Ebene der Europäischen Union können nun diese Probleme unter Mitwirkung der EU-Mitgliedstaaten gelöst werden. Nationalstaat und Europäische Union ergänzen sich zu einem System der Souveränitätsbewahrung, wobei sich die Souveränität in der Schwebe befindet [Vgl. Heckel 1998, S. 86; Vgl. Dorau 2001a, S. 55]. Hierzu Heckel: „Die Besonderheit der europäischen Souveränitätsfrage besteht folglich darin, dass weder Europäische Union noch Mitgliedstaaten die Letztentscheidung in äußeren und inneren Fragen besitzen und weder Nationalstaaten noch Union die Letztverantwortung für die Unionsbürger tragen; keiner der beiden Ebenen lässt sich daher die Souveränität befriedigend zuordnen“ [Heckel 1998, S. 83].³⁹ Der Staatsbegriff befindet sich unter diesen Gesichtspunkten also längst und notwendigerweise im Wandel. Der Staat ist nicht mehr die einzige Form, „in der sich Gesellschaft für die Zwecke des gemeinen Wohls organisiert“ [Pernice 2001a, S. 26].

Im Fazit zeigt sich, dass Staatlichkeit keine Verfassungsvoraussetzung ist und sich die Verfassungsidee der normativen Bindung und Legitimation von politischer Herrschaft durchaus auf überstaatliche Strukturen anwenden lässt. Die Europäische Union kann nach dieser Analyse sehr wohl Objekt einer Verfassung sein, sie ist mit anderen Worten verfassungsfähig. Hertel macht auch in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam, dass die gängige Gleichsetzung von Verfassung und Staat und die daraus resultierende Gleichsetzung von Verfassungsgebung und Staatswerdung oftmals zu der verfehlten

³⁹ Die schwierige Frage nach der Souveränität in der Europäischen Union lässt sich am besten als zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten geteilte Souveränität beschreiben. Bereits Schmitt kam zu dem Ergebnis, dass die offen bleibende Frage nach der Souveränität zwischen Bund und Gliedstaaten ein Wesensmerkmal des Bundes ist: „Es gehört aber zum Wesen des Bundes, dass die Frage nach der Souveränität zwischen Bund und Gliedstaaten immer offen bleibt, so lange der Bund als solcher neben den Gliedstaaten als solchen existiert“ [Schmitt 1928, S. 373].

Fragestellung führt, ob die Europäische Union ein Staat werden soll [Vgl. Hertel 1999, S. 255]. Aus dieser verengten Sicht, die eben nicht die Veränderung der Staatlichkeit im Zeitalter der Globalisierung berücksichtigt, können leicht Widerstände gegen den Verfassungsbegriff auf europäischer Ebene entstehen. Dorau pointiert hier wie folgt: „Durch eine bloße schematische Übertragung hergebrachter staatsrechtlicher Kategorien und Definitionen kann man jedoch einer Charakterisierung neuer, überstaatlicher Herrschaftstypen, wie insbesondere der Europäischen Union, nicht gerecht werden“ [Dorau 2001a, S. 58].

2.5 Verfassungscharakter

Eine weitere Kontroverse wirft die Frage auf, ob die bestehenden Verträge der Europäischen Union nicht bereits Verfassungscharakter besitzen. Auf der einen Seite stehen Staatsrechtler, die das Vorhandensein eines Staates als Verfassungsvoraussetzung betrachten und somit der Union – die eben kein Staat ist – noch nicht einmal einen Verfassungsanspruch zugestehen. Auf der anderen Seite stehen Europarechtler, die den bestehenden Verträgen durchaus Verfassungscharakter beimessen, da diese wesentliche Merkmale einer Verfassung wie grundlegende Prinzipien, Bestimmung der EU-Organe und Entscheidungsverfahren beinhalten. Der gemessen an klassischen nationalen Verfassungen fehlende Katalog einklagbarer, individueller und kollektiver Bürger- und Menschenrechte wird hierbei als nicht wesentlich bezeichnet, da dies jederzeit in Folgeverträgen ergänzt werden könne.⁴⁰ Zu dieser juristischen Auffassung, die „die Frage nach der Existenz einer europäischen Verfassung überwiegend ohne Zögern mit Ja beantwortet“ [Bohnet-Joschko 1996, S. 28], gehören auch häufig zitierte Gerichtsurteile. So hat das deutsche Bundesverfassungsgericht bereits 1967 den Vertrag der EWG als Verfassung der Europäischen Gemeinschaft anerkannt und der Europäische Gerichtshof hat in mehreren Urteilen die Verträge als Verfassungsurkunde bezeichnet sowie anerkannt, dass die EG bzw. EU über eine verfassungsmäßige Rechtsordnung verfügt [Vgl. Ebd.; Vgl. Tindemans 2001, S. 19; Vgl. Dorau 2001b, S. 159; Vgl. Bieber 1991, S. 395; Vgl. Pernice

⁴⁰ Anlässlich des Europäischen Rates von Nizza am 7. Dezember 2000 wurde die Charta der Grundrechte der Europäischen Union von der Präsidentin des Europäischen Parlaments, dem Präsidenten des Rates und dem Präsidenten der Kommission unterzeichnet und feierlich verkündet. Diese Grundrechtecharta der Union ist das Ergebnis eines erstmalig eingesetzten innovativen Verfahrens: Im Juni 1999 beauftragte der Europäische Rat von Köln einen Konvent mit der Ausarbeitung eines Entwurfs. In der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist zum ersten Mal in der europäischen Integrationsgeschichte in einem einzigen Text die Gesamtheit der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte der europäischen Bürger – in den sechs großen Kapiteln Würde des Menschen, Freiheiten, Gleichheit, Solidarität, Bürgerrechte und Justizielle Rechte – zusammengefasst.

2001a, S. 21]. Es hat sich demnach seit langem in der europäischen Rechtspraxis und auch überwiegend in der Europarechtslehre eingebürgert, „die geltenden Gemeinschaftsverträge über ihren völkerrechtlichen Ursprung hinaus als ‚Verfassung der Gemeinschaft‘ zu charakterisieren“ [Bieber/Schwarze 1984, S. 19]. Um diese gängige juristische Auffassung zu untermauern, sollen einige Analysen der Verfassungsstruktur der Europäischen Union näher beleuchtet werden.

Wie bereits erwähnt, existiert keine anerkannte Definition des Begriffs der Verfassung, was eine Analyse der europäischen Verfassungsstruktur erheblich erschwert. Allerdings wird üblicherweise zwischen Verfassung im formellen Sinn und Verfassung im materiellen Sinn unterschieden. Nach der Verfassung im formellen Sinn ist das Verfassungsgesetz als *lex fundamentalis* im Sinne des Vorrangs der Verfassung das oberste Gesetz, wobei das Verfassungsgesetz in der Regel in einer oder mehreren Urkunden schriftlich niedergelegt ist; es kann aber auch gewohnheitsrechtlicher Art sein oder sich aus verschiedenen Rechtsdokumenten zusammensetzen. Weitere zentrale Merkmale der Verfassung im formellen Sinn sind ihre langfristige Bestandskraft und ihre erschwerte Abänderbarkeit. Unter Verfassung im materiellen Sinn ist die inhaltliche Substanz der formellen Verfassung zu verstehen: „In ihr sind die Grundlagen der Organisation, der Aufgaben und Befugnisse der Herrschaftsgewalt und die Machtverteilung zwischen den einzelnen Herrschaftsorganen geregelt. Sie bestimmt die Machtbegrenzung der Herrschaftsgewalt und ihr Grundverhältnis gegenüber den Bürgern, also insbesondere die Garantie eines Mindestbestandes an Menschen- und Bürgerrechten und den Rechtsschutz gegenüber der Herrschaftsgewalt“ [Dorau 2001a, S. 62]. Demnach sind das Rechtsstaatsprinzip, der Grundrechtsschutz und das Demokratieprinzip zentrale Verfassungsprinzipien im materiellen Sinn. Nach Hesse ist die Verfassung darüber hinaus auch Wertgrundlage und Wertordnung des Gemeinwesens [Vgl. Hesse 1991, S. 10f.]. Die Verfassung im materiellen Sinn ist somit zugleich Herrschafts- und Gesellschaftsvertrag; sie gibt langfristige Grundlagen des sozialen und politischen Handelns vor und garantiert somit Stabilität [Vgl. Dorau 2001a, S. 62]. Dorau hat nach dieser Unterscheidung der Verfassung im formellen und materiellen Sinn die Verfassungsstruktur der Europäischen Union untersucht und ist zu folgenden Ergebnissen gekommen [Vgl. Ebd., S. 64ff.]:

- *Verfassung im formellen Sinn*: Die explizit auf unbefristete Zeit geschlossenen Gründungsverträge stellen – wie staatliche Verfassungen – die Grundlage und den Ursprung allen anderen Rechts dar. Somit steht das Primärrecht in der

Normenhierarchie über dem unions- oder gemeinschaftsrechtlichen Sekundärrecht sowie über dem mitgliedstaatlichen Verfassungsrecht.⁴¹

- *Verfassung im materiellen Sinn:* Zunächst ist zu konstatieren, dass das Ausmaß und die Intensität der durch die Verträge zugewiesenen Organisationsform sowie der legislativen, exekutiven und judikativen Befugnisse deutlich über herkömmlichen internationalen Organisationen liegen und durchaus mit staatlichen Verfassungen vergleichbar sind. Des Weiteren beruht die Europäische Union auf den in Art. 6 Abs. 1 EUV rechtsverbindlich normierten Verfassungsgrundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit. Hiermit sind die Wertvorstellungen und Grundprinzipien der Europäischen Union präzisiert. Darüber hinaus gelangt Dorau bezüglich der oben genannten elementaren Verfassungsprinzipien – Rechtsstaatlichkeit, Grundrechtsschutz und Demokratieprinzip – zu dem Ergebnis, dass diese in der Europäischen Union verwirklicht sind. Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit gehört zweifellos zu den Grundsätzen der EU-Rechtsordnung, dessen Geltung durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs umfassend gewährleistet wird. So konnte der EuGH in einem fortlaufenden Prozess die grundlegenden Wesenszüge der aktuellen Unionsrechtsordnung herausbilden und zahlreiche allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts entwickeln. Hierbei stellen die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten die zentrale Grundlage dar. Ebenfalls durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs konnte in der Europäischen Union ein umfassender gemeinschaftsrechtlicher Grundrechtsschutz entwickelt und gewährleistet werden.⁴² Das dritte Verfassungsprinzip, das Demokratieprinzip, ist sicherlich mit der breitesten kontrovers geführten Diskussion verbunden. Allenthalben ist vom „Demokratie-Dilemma“, vom „Legitimationstrilemma“, vom „Demokratie-Effizienz-Dilemma“ oder schlicht vom „Demokratiedefizit“ die Rede [Vgl. Ebd., S. 79]. Das nach dieser Ansicht festgestellte Demokratiedefizit der Union „wird in der Literatur als Geburtsfehler, als skandalös und als kaum lösbares Dilemma bezeichnet“ [Kluth 1995, S. 12]. Da an dieser Stelle nicht im Detail auf die Diskussion über die

⁴¹ Dorau hält der häufigen Forderung nach Legitimation durch das europäische Unionsvolk entgegen, dass die Verträge „letztlich Ausdruck eines demokratisch legitimierten Übereinkommens der Völker der Mitgliedstaaten und damit eines Gesamtaktes der Unionsbürger“ [Dorau 2001a, S. 66f.] sind. Zudem wurde beispielsweise das deutsche Grundgesetz im Jahr 1949 nicht vom deutschen Volk, sondern von den Länderparlamenten beschlossen. Die Forderung nach der Legitimation durch das Unionsvolk in Form eines unmittelbaren Zustimmungsakts greift in dieser Hinsicht jedenfalls zu kurz.

⁴² Im Dezember 2000 wurde anlässlich des Europäischen Rates von Nizza die Charta der Grundrechte der Europäischen Union feierlich verkündet [Vgl. Fußnote 40].

demokratische Legitimation der Union eingegangen werden kann, sollen hier lediglich einige zentrale Aspekte genannt werden. Dem häufigen und grundsätzlichen Einwand, die demokratische Legitimation setze ein bestimmtes Volk in einem bestimmten Staat voraus, kann mit der bereits erwähnten Veränderung der Staatlichkeit im Zeitalter der Globalisierung begegnet werden. Die demokratische Legitimation ist weder historisch betrachtet und schon gar nicht im 21. Jahrhundert zwangsläufig an den Nationalstaat gebunden. Unbestreitbare Defizite hingegen, beispielsweise das mangelnde Verhältnis zwischen Europäischem Parlament und Unionsbürgern oder das noch fehlende Mitentscheidungsrecht des Parlaments in einigen Bereichen, sollten mit der nüchternen Feststellung, dass vergleichbare Defizite auch in demokratisch verfassten Nationalstaaten existieren, nicht zu stark gewichtet werden. Obschon selbstverständlich im europäischen wie auch im nationalen Rahmen gelten sollte, sich diesen Defiziten anzunehmen und deren Behebung anzustreben. Daraus kommt schließlich zu dem Ergebnis, dass die Europäische Union sogar doppelt demokratisch legitimiert ist – mittels der Unionsbürger und des Europäischen Parlaments auf der einen Seite sowie mittels der Mitgliedstaaten bzw. deren nationalen Parlamenten und dem Rat der Union auf der anderen Seite.⁴³ Das Demokratieprinzip als drittes grundlegendes Verfassungsprinzip ist hiernach erfüllt.⁴⁴

Die Analyse des Primärrechts der Europäischen Union belegt im Fazit, dass die Merkmale einer Verfassung im formellen und materiellen Sinn erfüllt sind. Das Vertragswerk der Union kann berechtigt als Verfassung bezeichnet werden. Hierbei ist wiederum hervorzuheben, dass es sich analog dem supranationalen Herrschaftstyp *sui generis* der Union auch um eine Verfassungsordnung *sui generis* handelt. Folglich existieren

⁴³ Kluth wies bereits 1995 auf diese doppelte demokratische Legitimation hin: „Die Europäische Union verfügt (...) über eine doppelt begründete demokratische Legitimation: eine unitarische über die Unionsbürger bzw. die Völker in den Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament (...) sowie eine plural-territoriale, die durch die Vertreter der Regierungen im Rat vermittelt wird“ [Kluth 1995, S. 87].

⁴⁴ Ausführlich hierzu [Vgl. Dorau 2001a, S. 78-96]. Der systematische Vergleich des Europäischen Parlaments mit den nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten anhand der wesentlichen Parlamentsfunktionen westeuropäischer parlamentarischer Regierungssysteme zeigt, dass das Europäische Parlament und die betreffenden nationalen Parlamente in ihrer Ausübung der Parlamentsfunktionen unter Berücksichtigung der besonderen Struktur der Europäischen Union durchaus vergleichbar sind. Wie der Vergleich der nationalen Parlamente untereinander zeigt, ist auch das Europäische Parlament in einzelnen Elementen ‚mehr‘ Parlament als bestimmte nationale Parlamente und zugleich ‚weniger‘ Parlament als einige andere. Die massive Kritik der geringen Einflussmöglichkeiten des Europäischen Parlaments auf die Gemeinschaftspolitiken ist demnach nicht gerechtfertigt. Das Europäische Parlament stellt sich vielmehr als ein starkes Parlament mit durchaus ausreichenden Machtbefugnissen zur Erfüllung der klassischen Parlamentsfunktionen dar. Eine Alleingesetzgebungskompetenz und ein Alleinentscheidungsrecht im Haushaltsverfahren – beides in diesem Zusammenhang oft gefordert – kann aufgrund der dargestellten besonderen Struktur der Europäischen Union nicht gefordert werden [Vgl. Suski 1996].

strukturelle Unterschiede gegenüber einer Staatsverfassung, vor allem kann weder von einer territorial noch inhaltlich geschlossenen Rechtsordnung gesprochen werden [Vgl. Dorau 2001a, S. 97]. Auch Bieber bedient sich bei der Frage nach der Verfassungsstruktur der Europäischen Union der Unterscheidung in formeller und materieller Verfassung und kommt zum gleichen Ergebnis [Vgl. Bieber 1991, S. 396ff.]. Er stützt seine Analyse des materiellen Verfassungsbegriffs auf die viel zitierte Aussage des ehemaligen französischen Staatspräsidenten de Gaulle: „Une Constitution, c’est un esprit, des institutions, une pratique“.⁴⁵ Die eigenständige Idee als erstes Kriterium sieht Bieber bereits in dem Ziel der europäischen Integration begründet, Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen. Das zweite Kriterium der Begründung von Institutionen erfüllen einerseits die vertraglichen Bestimmungen über die gemeinschaftlichen Organe und Institutionen und andererseits die institutionelle Realität. Das letzte Kriterium der Praxis der Anwendung der Verfassung zeigt sich in dem immer dichteren Normensystem, „das auf der Grundlage der EG-Verträge erlassen wird und die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten prägt“ [Ebd., S. 397].⁴⁶ Ebenfalls weist Bieber schließlich auf die Eigenarten der Europäischen Union in Form ihrer sui generis-Gestalt und ihrer spezifischen Offenheit und Dynamik hin, die einen direkten und ausschließlichen Vergleich mit staatlichen Verfassungsstrukturen verbieten. In diesem Sinne weist die europäische Verfassung im Gegensatz zu nationalen Verfassungen konsequenterweise eine „besonders hohe formelle und materielle Flexibilität“ [Ebd., S. 398] auf.

Einen zweiten Ansatz der Analyse der europäischen Verfassungsstruktur verfolgt Heckel, indem sie unter anderem sechs wesentliche staatenähnliche Verfassungselemente der Europäischen Union benennt [Vgl. Heckel 1998, S. 40ff.]:

- *Kompetenzfülle der europäischen Hoheitsgewalt:* Die Europäische Union besitzt nach ihren Verträgen eine Fülle von Hoheitsrechten, die beinahe jeden Bereich staatlichen Handelns tangieren. Die Union verfügt somit unbestritten über eine enorme Kompetenzfülle.

⁴⁵ So der ehemalige französische Staatspräsident Charles de Gaulle in seiner damaligen Funktion als jüngster General der französischen Armee auf einer Pressekonferenz in London am 27. Mai 1942. Hier zitiert nach [Bieber 1991, S. 394].

⁴⁶ „Zum Beleg der Konsolidierung der EG-Rechtsordnung in der Praxis sei stichwortartig nur an die allseits akzeptierten Grundsätze dieses Normengefüges erinnert: den Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor entgegenstehendem staatlichen Recht, die unmittelbare Geltung der Gemeinschaftsverträge, der von Rat und Kommission erlassenen Verordnungen (...), die Verdrängung staatlicher Gesetzgebungszuständigkeit bei Nutzung konkurrierender Gesetzgebungszuständigkeiten und das Verbot, die Verträge anders als nach den geltenden Regeln abzuändern“ [Ebd., S. 397f.].

- *Selbständigkeit der Gemeinschaftsorgane:* Die Gemeinschaftsorgane besitzen gemessen an ihrer Organisation und Zielsetzung eine weit gehende Selbständigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten und heben sich hiermit deutlich von gewöhnlichen internationalen Organisationen ab.⁴⁷
- *Finanzielle Selbständigkeit der Europäischen Gemeinschaft:* Auch in finanzieller Hinsicht verfügt die Europäische Gemeinschaft mittlerweile über eine beachtliche Selbständigkeit. Ungeachtet der Tatsache, dass die Mitgliedstaaten das nationale Budgetrecht behalten und als „Herren der Verträge“ die finanzielle Verantwortung für die Gemeinschaft tragen, konnte die EG dennoch ein finanzielles Eigengewicht entwickeln, was auf ihre staatsähnliche Finanzierungsweise und ihr ungewöhnlich hohes Haushaltsvolumen zurückzuführen ist. Auch in diesem Punkt hebt sich die EG augenscheinlich von anderen internationalen Organisationen ab.
- *Rechtsetzungsgewalt und Gemeinschaftsrechtsordnung:* Ebenfalls im Unterschied zu üblichen völkerrechtlichen Verbindungen verfügen die gemeinschaftlichen Organe über die Fähigkeit zur eigenständigen Rechtsetzung, die Vorrang vor den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen genießt. Verbunden mit dem EG-Primärrecht begründet das Sekundärrecht eine eigenständige Gemeinschaftsrechtsordnung zwischen nationalem Recht und Völkerrecht. Diese geht auf eine originäre, einheitliche und auf Dauer eingeräumte Gemeinschaftsgewalt zurück. In diesem Prozess spielte und spielt der Europäische Gerichtshof eine entscheidende Rolle, indem er in seinen Urteilen dem gesamten Gemeinschaftsrecht einen generellen Vorrang vor nationalem Recht einräumt und diesen Vorrang immer wieder bestätigt. So gelten in den Mitgliedstaaten inzwischen das europäische Primär- und Sekundärrecht gegenüber dem nationalen Recht weithin als einheitliches, unmittelbares und vorrangiges Prinzip.
- *Rechtsschutz:* Die Verträge begründen einen umfassenden und effektiven Rechtsschutz, der aufgrund der fortschreitenden europäischen Integration notwendig ist. Auch in diesem Punkt kommt wiederum dem Europäischen Gerichtshof eine besondere Bedeutung zu, da er, ausgestattet mit breiten verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Kompetenzen, für die Streitschlichtung zwischen den Gemeinschaftsorganen, zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten sowie zwischen Gemeinschaft und Unionsbürgern zuständig ist. Ihm obliegt nicht weniger als die Sicherung und Durchsetzung der Gemeinschaftsrechtsordnung.

⁴⁷ Ausführlich beschrieben werden die Europäische Kommission, das Europäische Parlament, der Europäische Gerichtshof, der Ministerrat sowie die Europäische Zentralbank [Vgl. Heckel 1998, S. 41ff.].

- *Dauerhaftigkeit*: Die Verträge der Europäischen Union gelten für unbegrenzte Zeit, womit ein besonders intensiver und dauerhafter Bindungswille bekundet wird.

Im Ergebnis belegen die in ihren grundlegenden Zügen unbestrittenen staatenähnlichen Verfassungselemente der Europäischen Union den Verfassungscharakter ihrer Verträge. Heckel weist ebenfalls darauf hin, dass die europäische Verfassung nur als ein „Verfassungstyp eigener Art“ definiert werden kann, denn diese „erfährt eine starke Prägung durch den beweglichen und offenen Charakter der Union, die auf Entwicklung und Wandel angelegt ist. Diese besondere Dynamik unterscheidet sie grundlegend von der klassischen nationalstaatlichen Verfassung (...)“ [Ebd., S. 56]. Bleibt an dieser Stelle abschließend zu ergänzen, dass auch Heckel die formellen und materiellen Verfassungselemente als verwirklicht betrachtet.⁴⁸

In einem dritten Analyseansatz gelangt schließlich Bohnet-Joschko zu dem Schluss, dass die Verträge der Europäischen Union Verfassungscharakter besitzen. Sie sieht dies in den drei elementaren Verfassungsfunktionen begründet – Postulierung einer Werteordnung und Vorkehrungen zur Erhaltung der damit eingesetzten Rechtsordnung, Verfahren zur Erzeugung von Normen, zu ihrer Durchsetzung und zur Schlichtung auftretender Konflikte sowie Vorgabe einer Organisationsstruktur mit Organen, denen diese Verfahren übertragen werden [Vgl. Bohnet-Joschko 1996, S. 29]. Bereits die Gründungsverträge erfüllen diese Verfassungsfunktionen, weshalb „die Verträge einschließlich ihrer Vertragsergänzungen und -veränderungen juristisch als Verfassungsurkunden der Europäischen Gemeinschaften und jetzt der Europäischen Union verwendet werden“ [Ebd.]. Auch Bohnet-Joschko betont den *sui generis*-Charakter der Europäischen Union, welche durch die Übertragung von Hoheitsrechten seitens ihrer Mitgliedstaaten diesen gegenüber eigenständig und weitgehend unabhängig agieren kann. In diesem Sinne sind „die Verträge als Verfassungsgrundlage der Union und das daraus entstandene Rechtssystem (...) den nationalen Rechtsordnungen übergeordnet (...)“ [Ebd., S. 265].

Wie aufgezeigt, führen die beschriebenen drei Analysewege der Verfassungsstruktur der Europäischen Union zu dem gleichen Ergebnis, dass das Vertragswerk der Union durchaus berechtigt als Verfassung bezeichnet werden kann. Die Besonderheiten der Union – ihr

⁴⁸ „Die Staatengemeinschaft verfügt in ihren genannten Urkunden nicht nur über Elemente einer formellen Verfassung, sondern zeichnet sich auch durch materielle Kriterien des modernen Verfassungsstaates wie Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, Föderalismus und Sozialstaatlichkeit und Ansätze einer eigenen Verfassungsgerichtsbarkeit aus (...)“ [Ebd., S. 56].

offener und dynamischer Integrationsprozess sowie ihr supranationales Herrschaftsmodell sui generis – kommen auch hier wiederum zum Tragen. So ist ein strikter und unreflektierter Vergleich mit nationalen Verfassungsstrukturen nicht angemessen und führt zu falschen Schlussfolgerungen. In jedem Fall muss anerkannt werden, dass es sich bei einer europäischen Verfassung nur um eine Verfassung sui generis, die auf Wandel und Offenheit angelegt ist, handeln kann und sollte.

2.6 Verfassungsbedarf

„Ja, Europa braucht eine Verfassung“ [Alber 1994, S. 5]. Zu diesem Schluss kommt nicht nur der ehemalige Vizepräsident des Europäischen Parlaments. Die Stimmen nach einer europäischen Verfassung sind laut und ziehen weite Kreise in der Wissenschaft und der europäischen Politik [Vgl. Heckel 1998, S. 57]. Wie aber passt dieser Verfassungsbedarf mit dem konstatierten Verfassungscharakter des europäischen Vertragswerks zusammen? Die Notwendigkeit einer europäischen Verfassung liegt in vier wesentlichen Punkten begründet:

- Das europäische Vertragswerk kann in der Tat als ‚Werk‘ bezeichnet werden, allerdings ist dieses ein ausgesprochen unübersichtliches und kompliziertes. Sein geschriebener Teil setzt sich aus mehreren Vertragsurkunden und deren Ergänzungen, Anhängen und Protokollen sowie aus zahlreichen weiteren Abkommen zusammen. Allein das geschriebene Primärrecht umfasst insgesamt mehr als Tausend Artikel. Darüber hinaus existiert noch das ungeschriebene Primärrecht.⁴⁹ Dabei handelt es sich keineswegs ausschließlich um Verfassungsrecht im Sinne der Beschränkung auf die Regelung der Organisation und der Verteilung von Herrschaftsgewalt. Im Gegenteil, „die weitaus größte Zahl der Vertragsnormen sind rein ‚technischer‘ Natur und nur von sektoraler Bedeutung. So gehören diese Bestimmungen materiell dem Wirtschafts-, Verwaltungs- und Verfahrensrecht an, nicht aber dem Verfassungsrecht“ [Dorau 2001b, S. 161].
- Das komplexe Gesetzgebungs- und Entscheidungsverfahren der Europäischen Union, an dem institutionell der Rat, das Parlament und die Kommission beteiligt sind, ist

⁴⁹ Hierzu ausführlich Heckel: „Das primäre Gemeinschaftsrecht umfasst neben den drei Gründungsverträgen das Fusionsabkommen, die Einheitliche Europäische Akte, den Maastrichter Vertrag (mittlerweile auch den Amsterdamer Vertrag sowie den Vertrag von Nizza, e.A.), die Beitrittsabkommen mit neuen Mitgliedstaaten, aber auch ungeschriebenes primäres Gemeinschaftsrecht – Gemeinschaftsgewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze, die wie Grund- und Menschenrechte den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind – und wird durch eine umfangreiche EuGH-Rechtsprechung sowie durch Rats-, Parlaments- und Kommissionsbeschlüsse konkretisiert bzw. ergänzt“ [Ebd., S. 56f.].

nicht transparent. Denn welche genaue Rolle die drei beteiligten Institutionen im jeweiligen Verfahren spielen, ist nicht immer deutlich.

- Wie im nationalstaatlichen Bereich existieren auch auf europäischer Ebene immer noch Defizite, die es zu beheben gilt. Häufig werden in diesem Zusammenhang zumindest sechs Problembereiche der Europäischen Union benannt, die sich gegenseitig beeinflussen: (1.) Demokratiedefizit, (2.) Legitimationsprobleme, (3.) Identifikationsprobleme, (4.) Integrationsprobleme, (5.) Effizienzprobleme und (6.) Informationsprobleme [Vgl. Alber 2001, S. 124ff.]. Die gegenseitige Beeinflussung dieser Problembereiche lässt sich leicht am Demokratiedefizit veranschaulichen. So führt dieses zum Legitimationsproblem, wobei das Legitimationsproblem wiederum eine Hauptursache für die Identifikationsprobleme ist. Aber auch Informationsprobleme führen zu Identifikationsproblemen. Diese Problembereiche stellen somit ein komplexes interdependentes System dar.
- Die Kompetenzen der Europäischen Union greifen immer mehr und unmittelbar in Bereiche ihrer Mitgliedstaaten und ihrer Bürger ein. Parallel zu dieser wachsenden politischen Herrschaftsmacht auf europäischer Ebene ist zunehmend eine verfassungsrechtliche Grundlage und eine demokratische Legitimation und Kontrolle erforderlich [Vgl. Dorau 2001b, S. 160; Vgl. Alber 1994, S. 5f.].

Es zeigt sich also, dass zum einen die Verträge der Europäischen Union als deren Verfassungsgrundlage sowohl in ihrem äußeren Erscheinungsbild als auch das mit ihnen begründete Gesetzgebungs- und Entscheidungsverfahren eine unzureichende Transparenz aufweisen. Zum anderen existieren weiterhin Defizite, die unter anderem einer gründlichen Überarbeitung der Verfahrens- und Entscheidungsabläufe der Union sowie deren Institutionen bedürfen. Dies alles erfährt unter dem Gesichtspunkt des stetigen Kompetenzzuwachses der Europäischen Union eine höhere Bedeutung und Brisanz. Die derzeitige Verfassungsgestalt der Union kann jedenfalls nicht bzw. nicht ausreichend die bereits genannten wesentlichen Verfassungsfunktionen erfüllen. Hierfür ist vielmehr ein kurzer, verständlicher, transparenter und kohärenter Verfassungstext notwendig, der die oben genannten Punkte aufgreift und der vor allem als Dokument der Verständigung und des Verstehens zwischen der Europäischen Union und ihren Bürgern fungieren kann. Nur so können die Union und ihre Bürger aus dem jetzigen von Unklarheiten und Unsicherheiten geprägten Zustand in einen verfassungsrechtlich erforderlichen Zustand der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit gelangen. Allein der positiv besetzte Symbolcharakter einer Verfassung, der das Bewusstsein einer gemeinsamen europäischen Identität und die

Identifikation mit der Europäischen Union fördern kann, ist hierfür außerordentlich hilfreich [Vgl. Dorau 2001b, S. 165; Vgl. Landfried 2001, S. 274]. In diesem Sinne präzisiert Alber: „Nicht Europa braucht eine Verfassung, sondern der Europäer braucht eine Verfassung. Sie ist wichtig für die Akzeptanz Europas durch den Bürger, für die Identifizierung des Bürgers mit Europa“ [Alber 2001, S. 123]. Darüber hinaus fasst Alber anschaulich den europäischen Verfassungsbedarf bzw. die diesem zugrunde liegenden Zielsetzungen zusammen: „Wir brauchen eine Verfassung

- für Europa: zur Demokratisierung und Legitimierung,
- für den Europäer: als Integrationsmittel und zur Akzeptanz,
- für die neuen Mitglieder: als Wegweiser und zur Kenntnis der Finalität,
- für heute: weil morgen die Bereitschaft, aus Visionen eine Realität zu machen, vielleicht schwindet,
- für den Frieden: weil nur eine fest gefügte, integrierte Institution den Frieden garantieren kann“ [Ebd., S. 132].

Hinter diesen Zielsetzungen stehen wiederum die für eine europäische Verfassung genannten speziellen Verfassungsfunktionen, welche aktuell nur unzureichend erfüllt werden. Das bestehende Verfassungssystem der Europäischen Union bedarf im Fazit der Konsolidierung und Ergänzung in Form eines kurzen und verständlichen Verfassungstextes, der in erster Linie imstande ist, die notwendige integrative Kraft zu entfalten, die für die Annäherung zwischen der Union und ihren Bürgern, aber auch zwischen der Union und ihren Organen nötig ist [Vgl. Dorau 2001a, S. 105]. Dies ist umso wichtiger, da die supranational organisierte Europäische Union nicht auf ein historisch gewachsenes Identifikations- und Integrationssystem wie in Nationalstaaten zurückgreifen kann.

2.7 Verfassungsgebung

Die Diskussion der Verfassungsgebung der Europäischen Union⁵⁰ ist zunächst von der grundlegenden Kontroverse zwischen den Vertretern der Basistheorie auf der einen und den Vertretern der Krönungstheorie auf der anderen Seite geprägt. So führte man bei jeder angestrebten Vertragsreform und -ergänzung in der europäischen Integrationsgeschichte

⁵⁰ An dieser Stelle kann nicht detailliert auf den Begriff der Verfassungsgebung sowie insbesondere auf die Probleme und Besonderheiten der europäischen Verfassungsgebung eingegangen werden. Ein guter Überblick findet sich hierzu bei Bieber [Vgl. Bieber 1991, S. 399ff.]. In jedem Fall umfasst aber die Verfassungsgebung „einen komplexen Prozess der Artikulation, Legitimation und Symbolisierung von Normen“ [Ebd., S. 399].

eine grundsätzliche Debatte darüber, „ob sie als großer Wurf gegenüber einer schrittweisen, allmählichen Fortentwicklung bestehenden Rechts den Vorzug verdiene und ob insbesondere die Zeit für ihre Verwirklichung reif erscheine“ [Bieber/Schwarze 1984, S. 83]. Dabei vertreten die Anhänger der Basistheorie die Auffassung, dass ausschließlich eine Verfassung vermag, unterschiedliche und diffuse politische Ziele in ein schlüssiges, transparentes und vor allem konsensfähiges Fundament zu integrieren. Von dieser klaren Verfassungsbasis sei eine Eigendynamik zu erwarten, die die Entwicklung zu einer politischen Union vorantreibt – sozusagen über eine europäische Verfassung als Starthilfe zu einer politischen Union. Anders sehen dies die Anhänger der Krönungstheorie. Sie gehen davon aus, dass sich zunächst in der politischen Gemeinschaft der Wille zur vertieften Integration in Form einer politischen Union entwickeln und verfestigen muss – also eine europäische Verfassung als krönender Abschluss einer schrittweisen Entwicklung zur politischen Union. Diese Kontroverse zwischen Vertretern der Basistheorie und Vertretern der Krönungstheorie scheint allerdings aus wenigstens zwei Gründen obsolet zu sein. Erstens hat Europa bereits eine solche Gestalt angenommen, dass ein Zustand erreicht ist, „den man mit einem ‚Richtfest des Baues‘ abschließen könnte“ [Alber 2001, S. 124]. Zweitens wurde im vorangegangenen Kapitel aufgezeigt, dass die heutige Europäische Union sogar zur bloßen Wahrung des Status quo einer Konsolidierung und Ergänzung ihrer Verträge in Form einer kurzen und verständlichen Verfassung bedarf.

Darüber hinaus führt die Frage nach einem legitimen Verfahren der Verfassungsgebung zu weiteren Auseinandersetzungen. Häufig wird die Einsetzung oder sogar die Wahl einer parlamentarischen bzw. verfassungsgebenden Versammlung gefordert; wenigstens aber ein unionsweites Referendum verlangt [Vgl. Dorau 2001a, S. 166]. Hierbei wird einerseits aufgrund der unmittelbaren Geltung des europäischen Rechts auf die demokratische Legitimität – sozusagen auf die demokratischen Grundregeln – des verfassungsgebenden Prozesses hingewiesen [Vgl. Alber 1994, S. 9] und andererseits werden die Vorteile für die Entwicklung einer europäischen Identität durch eine verfassungsgebende Versammlung betont. Hierzu Landfried: „Die Völker der Mitgliedstaaten müssten eine Verfassungsgebende Versammlung wählen. Über den Entwurf, den diese Versammlung erarbeitet, würde dann in den nationalen Öffentlichkeiten (...) diskutiert. Schließlich wäre der Verfassungsentwurf von den nationalen Parlamenten zu verabschieden und von den Völkern durch Plebiszit anzunehmen oder abzulehnen. Im Laufe eines solchen Prozesses könnte sich eine kollektive europäische Identität entfalten“ [Landfried 2001, S. 274].

Diese Forderungen lassen allerdings einige wesentliche Aspekte unberücksichtigt. Aus demokratie- und verfassungstheoretischer Sicht ist ein unmittelbarer verfassungsgebender Akt keine notwendige Voraussetzung und schon gar nicht existieren Vorgaben für das supranationale Herrschaftsmodell sui generis der Europäischen Union [Vgl. Dorau 2001a, S. 166; Vgl. Nicolaysen 2001, S. 96]. Hier muss einmal mehr konstatiert werden, dass sich „allzu sehr an dem Bild des verfassungsgebenden Schöpfungsaktes eines sich als Nation verstehendes Volkes orientiert“ [Dorau 2001a, S. 166] wird. Aber selbst in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind die Verfassungstexte in durchaus unterschiedlicher Form zustande gekommen.⁵¹ Wichtiger als das oftmals überschätzte Verfahren der Verfassungsgebung ist hingegen die breite Unterstützung der Verfassung. So ist für die Legitimität einer Verfassung letztlich entscheidend, dass sie gut funktioniert und in der Bevölkerung Zustimmung erfährt. Schließlich sei noch erwähnt, dass bei aller vehementer Forderung nach einem scheinbar idealen verfassungsgebenden Verfahren so gut wie keine vergleichenden Untersuchungen über Verfassungsgebung existieren [Vgl. Elster 1994, S. 37], was eine theoretisch fundierte Begründung sicherlich erschweren dürfte.

Andererseits finden sich durchaus Vorschläge, welche die Besonderheiten und Problematiken der Europäischen Union aufgreifen. Diese sehen aufgrund der bisherigen Praxis der schrittweisen Verfassungsentwicklung durch Vertragsänderungen und -ergänzungen, die dem Einstimmigkeitsprinzip folgen und die nationalen Parlamente sowie das Europäische Parlament nicht genügend einbeziehen, und auch im Hinblick auf die erweiterte Europäische Union die Einsetzung eines eigenen ‚Verfassungsorgans‘ für erforderlich. Die Vorschläge reichen von einem aus je zur Hälfte aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente zusammengesetzten „Europäischen Kongress“ [Vgl. Bieber 1991, S. 402] über einen je aus einem Repräsentanten aller Mitgliedstaaten bestehenden „Hohen Verfassungsrat“ [Vgl. Wagner 2001, S. 294ff.] zu einem dem Konvent der Grundrechtecharta vergleichbaren Konvent [Vgl. Dorau 2001a, S. 167]. An dieser Stelle soll nicht auf die durchaus unterschiedlichen Hintergründe und Einzelheiten dieser ‚Verfassungsorgane‘ eingegangen werden. Die allen

⁵¹ Hierzu ein kurzer Überblick von Kimmel: „Die Verfassungsgebung konnte durch ein ‚normales‘ Parlament erfolgen, häufiger durch eine eigens gewählte verfassungsgebende Versammlung, zusätzlich durch einen Volksentscheid oder sogar, wie 1958 in Frankreich, nur durch ein Referendum ohne vorherige parlamentarische Beratung und Verabschiedung. Das Grundgesetz bildet insofern eine durch die besondere historische Situation bedingte Ausnahme, als der Parlamentarische Rat nicht direkt gewählt war, sondern sich aus Vertretern der Landtage der westdeutschen Länder zusammensetzte. Die Ratifizierung erfolgte weder durch den Bundestag noch durch einen Volksentscheid, sondern durch die – allerdings demokratisch gewählten – Landtage“ [Kimmel 1993, S. XIII].

Vorschlägen gemeinsamen wesentlichen Vorteile liegen auf der Hand. Ein eigenes ‚Verfassungsorgan‘:

- besteht aus hoch qualifizierten und kompetenten Mitgliedern,
- kann aufgrund einer klaren Zielvorgabe und einer relativ kleinen Zusammensetzung ausgesprochen effizient und flexibel arbeiten und
- stellt eine zusätzliche demokratische Legitimation dar.

Es bietet sich unter diesen Gesichtspunkten an, innerhalb der Europäischen Union ein eigenes Verfassungsorgan mit der Ausarbeitung eines Verfassungstextes zu beauftragen. Der konkrete Verfassungsgebungsakt, also die endgültige Entscheidung über die Verfassung, sollte sich nicht an vermeintlichen nationalen Idealen orientieren, sondern auf der bereits beschriebenen doppelten demokratischen Legitimation der Europäischen Union basieren: „Insofern sollte eine Verfassung der Europäischen Union zum einen von den Mitgliedstaaten nach den in diesen vorgesehenen Verfahren ratifiziert werden (*Parlamentsbeschluss oder Volksentscheid, e.A.*) und zum anderen durch einen zustimmenden Akt des Europäischen Parlaments beschlossen werden“ [Ebd.]. Ein solches Verfahren berücksichtigt die besondere Struktur der Union und begründet zugleich eine hinreichende demokratische Legitimation der Verfassungsgebung. Die direkte Beteiligung der Unionsbürger in Form eines unionsweiten Referendums oder der Wahl einer verfassungsgebenden Versammlung ist jedenfalls nicht zwingend – was sie natürlich nicht ausschließt.

2.8 Europäische Verfassung sui generis

Die Erkenntnis nach dem Zweiten Weltkrieg, dass wichtige Bereiche wie die Sicherung der Freiheit, des Friedens, der Verteidigung und der Wohlfahrt nur im engen Zusammenschluss der europäischen Völker sinnvoll regelbar sind, führte zu einer grundsätzlichen Aufgeschlossenheit und zum Souveränitätstransfer auf die europäische Ebene. Dennoch bleiben die nationalen „Verfassungen in starkem Maße durch das Prinzip der nationalen Souveränität geprägt und können dadurch integrationshemmend wirken (...)“ [Kimmel 1993, S. XXXVI]. Dies wird von einer generell feststellbaren Tendenz zur Renationalisierung begleitet, denn insbesondere in von hoher Arbeitslosigkeit geprägten Zeiten wird der Staat verstärkt als zentraler Ansprechpartner wahrgenommen. So werden dem Staat in Fragen der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Bildungspolitik die zentralen Kompetenzen zugeschrieben. Von Oppeln erklärt die damit verbundene Skepsis gegenüber dem Nutzen der europäischen Integration mit der Zuspitzung der sozialen Krise, dem

Misstrauen gegenüber der Problemlösungskompetenz der Europäischen Union und dem zunehmenden Bedürfnis der Verwurzelung und Selbstvergewisserung im nationalen oder regionalen Rahmen [Vgl. Oppeln 1997, S. 57]. Dies steht in einer ambivalenten und schwierigen Beziehung zu notwendigen Reformen und zukünftigen Herausforderungen der Union. Die auffallende Betonung der zentralen Rolle der Nationalstaaten in der Europäischen Union, verbunden mit vitalen Ängsten gegenüber einem ‚Verfassungssprung‘ ist eine Konsequenz. Wer sich allerdings diesen Ängsten und Gedanken undifferenziert aussetzt, vergisst nicht nur den hohen Stellenwert der Europäischen Union, die inzwischen in vielen Bereichen die einzige Problemlösungskompetenz besitzt, sondern ist sich auch nicht bewusst, dass aus dem Stoff der Verfassungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union „das Kleid für eine europäische Verfassung geschneidert werden“ [Kimmel 1993, S. XXXVII] kann. Kimmel betont mit diesem Bild, dass es keine Konkurrenz zwischen den nationalen Verfassungen der Mitgliedstaaten und einer europäischen Verfassung geben muss. Er unterstreicht im Gegenteil die große Homogenität der mitgliedstaatlichen Verfassungen hinsichtlich der wichtigsten Verfassungsprinzipien und grundlegenden Verfassungsstrukturen. Eine europäische Verfassung, welche diese Grundprinzipien und Grundstrukturen enthält und den spezifischen Traditionen und Kulturen im Rahmen der Nationalstaaten genügend Raum lässt, vereint die Vorteile der nationalen sowie der europäischen Ebene und stellt somit im Ergebnis eine wertvolle Bereicherung dar.

Die wesentlichen Schlussfolgerungen der Diskussion um eine europäische Verfassung sind wie folgt zusammenzufassen:

- Auch wenn der Verfassungscharakter des europäischen Vertragswerks festgestellt werden konnte, benötigt die Europäische Union dennoch einen kurzen und verständlichen Verfassungstext. Dieser Bedarf gründet auf der stetig wachsenden Komplexität der Union, die sich vor allem in der Unübersichtlichkeit der Verträge und der mangelnden Transparenz der Gesetzgebungs- und Entscheidungsverfahren niederschlägt. Verstärkt wird dies aufgrund des gleichzeitigen Kompetenzzuwachses der Union. Eine europäische Verfassung ist in diesem Sinne in erster Linie ein Dokument der Verständigung und des Verstehens zwischen der Europäischen Union und ihren Bürgern.
- Eine europäische Verfassung erfüllt insbesondere wegen der hohen Komplexität der Europäischen Union eine wichtige Funktion: Sie bietet in schwierigen Integrationsphasen Orientierung, Klarheit und Sicherheit und beantwortet die

entscheidende Frage nach dem Sinn und Zweck der Integration. Oder mit anderen Worten: „Eine Verfassung ist nicht nur das Ziel einer Reise, sondern auch der Weg dorthin. Wenn ich den Weg nicht kenne, werde ich das Ziel nie erreichen“ [Alber 1994, S. 6].

- Dem antiquierten Staatsverständnis sowie dem problematischen, aber häufigen Versuch, die europäischen Verfassungsfragen mit staatlichen Kategorien und Begrifflichkeiten zu erfassen und zu beantworten, muss mit einem spezifischen europäischen Verfassungsbegriff begegnet werden. Dieser kann nur vor dem konkreten Hintergrund der europäischen Integrationsgeschichte entwickelt werden. Analog der sui generis-Gestalt der Europäischen Union kann es nur eine europäische Verfassung sui generis geben.
- Die nationale und die europäische Ebene stehen bezüglich der europäischen Verfassungsdiskussion in keinem Konkurrenzverhältnis. Im Gegenteil verbinden sich beide Ebenen zu einem System wechselseitiger Abhängigkeit und Beeinflussung. Eine europäische Verfassung ist demnach keineswegs in sich geschlossen und selbst tragend, sondern „nur als ‚Komplementärverfassung‘, d.h. als ergänzende Verfassungsordnung, die die gemeineuropäischen Elemente der mitgliedstaatlichen Verfassungen aufnimmt, sie zusammenführt und für die Gemeinschaftsbildung qua Verfassungsrecht fruchtbar macht“ [Läufer 1998, S. 567], zu verstehen.
- Die Europäische Union ist ein Mehrebenensystem, dessen immanente Interdependenz der nationalen und supranationalen Ebene ein zentrales und lebenswichtiges Charakteristikum darstellt. Eine europäische Verfassung muss dem Rechnung tragen, indem per se sowohl konföderative als auch föderative Verfassungselemente vorgesehen werden. Auch Schneider argumentiert in dieser Logik für ein Mischsystem föderativer und konföderativer Strukturelemente und weist darüber hinaus auf die besseren Realisierungschancen eines solchen Mischsystems hin [Vgl. Schneider 1984, S. 8f.].⁵²

Es konnte gezeigt werden, dass die europäische Verfassungsdiskussion mit vielfältigen Schwierigkeiten und Besonderheiten verbunden ist. Der Wert einer europäischen Verfassung erschließt sich somit nur vor diesem Hintergrund und kann auch nur unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Europäischen Union realisiert werden.

⁵² Hierzu Läufer: „In der Regel wird eine europäische Verfassung eine Mischung der verschiedenen Ansätze (.policy-mix’) enthalten, weil nicht alle Optionen gleich stark sind, gleiche Reichweite haben bzw. gleichzeitig verwirklicht werden können“ [Läufer 1998, S. 572].

3. Zusammenfassung

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die Finalitäts- und Verfassungsdiskussion der Europäischen Union von vielen Kontroversen geprägt ist, die zum großen Teil auf den häufigen und unmittelbaren Vergleich mit nationalstaatlichen Strukturen zurückzuführen sind. Dem muss gegenübergestellt werden, dass sich die Staatlichkeit in den heutigen Zeiten der zunehmenden internationalen Vernetzung relativiert und die Europäische Union in ihrer *sui generis*-Form nicht mit nationalstaatlichen Kategorien zu erfassen ist. Dies bedeutet aber keineswegs, dass die Nationalstaaten auf der internationalen Bühne obsolet sind. Sie werden auch weiterhin eine wichtige Rolle im nationalen und internationalen Rahmen spielen und für sämtliche supranationalen Entwicklungen den wesentlichen Ausgangs- und Bezugspunkt darstellen. Befürchtungen, die supranationale Ebene der Europäischen Union könne den Nationalstaat ersetzen, sind unbegründet.

Es konnte zudem verdeutlicht werden, dass insbesondere in schwierigen Integrationsphasen der Europäischen Union der Bedarf einer europäischen Verfassung und eines gemeinsamen Finalitätsleitbilds besteht. Die wesentlichen Vorteile liegen in der damit verbundenen Orientierung, Transparenz und Stabilität begründet. Nur so können Sinn und Zweck der europäischen Integration für alle beteiligten Akteure wieder greifbar werden. Hierfür ist allerdings ein neues, gegenwartsbezogenes und zukunftsorientiertes Denken in eigens auf die Europäische Union zugeschnittenen Kategorien und Begrifflichkeiten erforderlich. Hierbei sind die folgenden Ergebnisse zu berücksichtigen:

- Die Europäische Union ist nur als ein sich ergänzendes System der nationalen und der europäischen Ebene zu verstehen. Diese Koexistenz und das damit zusammenhängende *Zusammenspiel föderativer und konföderativer Elemente* ist ein wesentliches Kennzeichen des bisherigen Erfolgs der europäischen Integration und sollte es auch in Zukunft bleiben.
- Die Europäische Union bedarf daher eines *neuen Föderationsleitbilds*, das sowohl föderative als auch konföderative Elemente beinhaltet sowie zugleich die Supranationalitäts- und Integrationspotenziale voll ausschöpft.
- Die Europäische Union bedarf daher einer *Verfassung sui generis*, die ganz bewusst sowohl föderative als auch konföderative Elemente beinhaltet.

Kapitel II: Verfassungssysteme und Europapolitik Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens

1. Verfassungssysteme Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens

1.1 Geschichte – Staat – Nation – Souveränität

Die lückenlose Nachzeichnung der Verfassungsgeschichten Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens kann natürlich kein Gegenstand dieser Arbeit sein. Deshalb soll nur kurz auf wesentliche Unterschiede der Entstehung der Verfassungssysteme eingegangen werden. Einen Zugang stellen die Bedingungen der Entstehung der modernen Verfassung dar. Grimm nennt hierfür – neben generellen – die folgenden drei speziellen Voraussetzungen:

- Erstens eine Bevölkerungsgruppe als Träger, die ein Interesse an Veränderungen der Herrschaftsstruktur hatte und über die nötige Stärke zur Durchsetzung dieses Interesses verfügte;
- zweitens eine leitende Ordnungsvorstellung, der zufolge die Gesellschaft über das Medium freier individueller Willensentscheidungen aus eigener Kraft Wohlstand und Gerechtigkeit zu erlangen vermochte, sowie
- drittens ein revolutionärer Bruch mit der überkommenen Staatsgewalt und die Konstituierung einer neuen legitimen Staatsgewalt [Vgl. Grimm 1991, S. 49].

Zusammenfassend lassen sich bei der Betrachtung der französischen Verfassungsgeschichte zwei Besonderheiten benennen: Die französische Verfassungstradition wird in der Regel und in einem Atemzug mit dem kontinental-europäischen Verfassungsbegriff schlechthin genannt. „Es fehlt dann auch selten der leicht amüsierte Hinweis, dass die Franzosen in den letzten zweihundert Jahren den weltweit höchsten ‚Verbrauch‘ an Verfassungen gehabt haben“ [Preuß 1994, S. 20]. In der Tat kann dieser Anmerkung wohl kaum widersprochen werden, denn zwischen 1789 und 1940 entstand allein ein gutes Dutzend geschriebener Verfassungen. Dies ist aber nur die eine Seite der Medaille. Denn andererseits zeigt die französische Verfassungsgeschichte eindrucksvoll, dass das französische Volk in vielen blutigen Auseinandersetzungen hartnäckig und opferbereit für die Erringung und Erhaltung von Freiheit, Gleichheit und dem wichtigen Verfassungsprinzip der nationalen Souveränität gekämpft hat. In allen schwierigen Phasen fanden die Franzosen stets zurück „zur Bejahung bürgerlicher Tugenden und zur Besinnung auf nationale Gemeinsamkeiten“ [Schauer 1996, S. 69].

Diese über Jahrhunderte gewachsenen politischen Grundprinzipien dürften wohl als wichtige Errungenschaft der nicht immer geradlinigen und sehr bewegten französischen Verfassungsgeschichte gelten.

Für die Verfassungsgeschichte Deutschlands ist zu betonen, dass die späte Entwicklung der parlamentarischen Demokratie in erster Linie auf die starke Stellung von Monarchie, Adel und Militär sowie das überwiegend unpolitische Bürgertum zurückzuführen ist. Deutschland kann daher nicht auf über Jahrhunderte gewachsene politische Traditionen wie Frankreich oder Großbritannien zurückgreifen. Umso verständlicher, dass sich die heutigen politischen Leitlinien Deutschlands erst nach 1945 in außenpolitischer Orientierung an der Westintegration und in innenpolitischer Orientierung an dem Grundgesetz herausbilden konnten. Folglich entwickelten sich der Föderalismus, der Verfassungspatriotismus sowie die Europapolitik zu wesentlichen Grundpfeilern der deutschen Politik.

Schauer fasst die Entwicklung der heutigen britischen Demokratie anschaulich zusammen: „Die Grundstruktur der heutigen parlamentarischen Monarchie in Großbritannien ist (...) das Ergebnis einer zwar gelegentlich sehr langsamen, aber stetigen parlamentarischen, liberalen und später auch demokratischen Prinzipien folgenden Entwicklung. Sehr früh wurde die Monarchie entmachtet und in der Führungsstruktur des Landes auf einen dem Parlament nach geordneten Platz verwiesen; aber die Herrschaft des Parlaments blieb lange Zeit eine aristokratische, die nur sehr allmählich demokratische Elemente aufnahm – und zwar weit gehend als Konsequenz eigener, oft heiß umkämpfter, der sozialen Entwicklung folgenden Einsichten der Aristokratie. (...) Und die britische parlamentarische Monarchie funktioniert bis heute auf dieser rechtlichen Grundlage, die sich als stabil erwiesen hat“ [Ebd., S. 110]. Aus den historisch gewachsenen politischen Grundauffassungen und der ebenso über Jahrhunderte historisch gewachsenen britischen Verfassung ergeben sich für die Betrachtung Großbritanniens einige Besonderheiten, die an dieser Stelle zu präzisieren sind:

- Großbritannien besitzt als einziger Mitgliedstaat der Europäischen Union keine einheitliche Verfassungsurkunde.
- Die britische Verfassung ist nur teilweise schriftlich fixiert und die verschiedenen Verfassungstexte nicht in einem einzigen Dokument systematisch zusammengefasst.
- Neben den ungeschriebenen Konventionen der Verfassung Großbritanniens existiert auch kein formalrechtlicher Unterschied zwischen einfachen Gesetzen und

Verfassungsgesetzen, so dass nicht klar und verbindlich zu entscheiden ist, was zur britischen Verfassung gehört [Vgl. Kimmel 2000, S. 561], worauf zu einem späteren Zeitpunkt noch einzugehen ist.

- Das britische Verfassungssystem beruht insbesondere auf zwei grundlegenden Verfassungsprinzipien: „Der Bindung aller, auch der politischen Macht, an das Gesetz – the rule of law – und der Souveränität des Parlaments – the sovereignty of parliament. Nur das Parlament hat das Recht, Gesetze zu erlassen und zu ändern. Der Inhaber dieser Souveränität ist praktisch das Unterhaus“ [Schauer 1996, S. 113].

Betrachtet man die eingangs erwähnten Voraussetzungen der Entstehung einer modernen Verfassung, zeigt sich, dass diese in Frankreich, Deutschland und Großbritannien in ganz unterschiedlichen Nuancen zum Tragen kommen:

- Das französische Volk hat in seiner bewegten, mutigen und auch blutigen Verfassungsgeschichte bewiesen, dass es über die nötige Stärke zur Durchsetzung seiner Interessen und über eine leitende Ordnungsvorstellung verfügte und somit in der Lage war, einen revolutionären Bruch mit der Staatsgewalt herbeizuführen. Darüber hinaus übernahm die Französische Revolution von 1789 gewissermaßen eine Vorreiterrolle für die folgende demokratische Entwicklung Westeuropas. Es kann also festgehalten werden, dass das historische *Frankreich* in einem Idealbild alle drei der eingangs erwähnten Verfassungsvoraussetzungen erfüllt.
- Anders sieht dies in *Deutschland* aus, denn für die deutsche Verfassungsgeschichte muss festgehalten werden, dass sie die drei Verfassungsvoraussetzungen am wenigsten erfüllt. Die Stabilität des heutigen Verfassungssystems ist auf die bitteren Erfahrungen aus der nationalsozialistischen Diktatur und auf die günstigen Umstände der Entwicklung Westdeutschlands nach 1945 zurückzuführen.
- Einen besonderen Fall stellt die Verfassungsgeschichte *Großbritanniens* dar. Hierzu folgendes Zitat: „In England gelang es, die Gesellschaft ohne revolutionären Bruch mit der angestammten Herrschaft in bürgerliche Verhältnisse zu überführen. Die wichtigsten Gründe dafür liegen zum einen in dem frühzeitigen Verfall des Feudalsystems (...), zum anderen in dem Umstand, dass die Reformation in England nicht zur Stärkung der monarchischen Macht, sondern zur Aufwertung des Parlaments ausschlug (...). Adel und Bürgertum besaßen in England auf diese Weise weit mehr gemeinsame Interessen als auf dem Kontinent und verfügten im Parlament auch über eine politisch wirksame Interessenvertretung, während in den fortgeschrittenen kontinentalen Staaten zur selben Zeit die Ausschaltung der Ständeversammlungen und

die Begründung absoluter Staatsmacht einsetzte“ [Grimm 1991, S. 51]. Es zeigt sich, dass die Anwendung der theoretischen Verfassungsvoraussetzungen für den spezifischen Fall der britischen Verfassungsgeschichte wenig aussagekräftig ist, denn ein revolutionärer Bruch mit der Staatsgewalt war gar nicht erforderlich. An einer leitenden Ordnungsvorstellung und politischer Durchsetzungskraft mangelte es dem britischen Volk jedenfalls nicht.

Somit zeigt sich im Fazit – wenn auch vereinfacht – dass die Verfassungsgeschichten Frankreichs und Großbritanniens eine lange und historisch gewachsene Tradition begründen, deren Prinzipien auch heute noch das politische Leben beeinflussen. Deutschland hingegen blickt auf eine weniger traditionsreiche Verfassungsgeschichte zurück, denn für die Leitlinien der heutigen Politik dürfte vielmehr die deutsche Entwicklung nach 1945 entscheidend sein. Nach der Betrachtung der drei Verfassungsgeschichten bleibt daher als wichtiges Ergebnis festzuhalten, dass die nationale Souveränität für *Frankreich*, der Föderalismus, der Verfassungspatriotismus sowie die Europapolitik für *Deutschland* und die Parlamentsouveränität für *Großbritannien* wichtige politische Grundsätze darstellen. Hierbei handelt es sich um eine Reduzierung auf für den Kontext der Arbeit wesentliche Prinzipien. Insbesondere ist zu betonen, dass das Prinzip der Parlamentsouveränität die Verfassungstradition Großbritanniens sehr deutlich von den kontinentalen Traditionen verschiedener Konzepte der Volkssouveränität unterscheidet und daher neben den anderen genannten wichtigen Prinzipien und Besonderheiten in den Vordergrund gestellt wird.

Der kurze Blick auf die Verfassungsgeschichten Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens lässt bereits vermuten, dass die Begriffe Staat, Nation und Souveränität in den drei Ländern eine unterschiedliche Bedeutung haben.

In *Frankreich* kommt dem nationalen Souveränitätsbegriff eine wichtige Schlüsselrolle zu, denn in Jahrhunderte langer Kontinuität und Tradition stand die Souveränität des Nationalstaats als Grundsatz allen politischen Denkens und Handelns niemals in Frage. Zum besseren Verständnis muss das spezifische Verhältnis von Staat und Nation kurz beleuchtet werden. In der französischen Geschichte sind Staat und Nation gewissermaßen Langzeitphänomene, die sich durch ihre Dauerhaftigkeit und Stabilität auszeichnen. Dem Staat obliegt als Wahrer und Garant der gemeinschaftlichen Interessen eine wichtige Funktion. Die Nation wurde seit 1789 betont als politischer Begriff eingesetzt, indem die

aus unterschiedlichen Sprach- und Kulturgemeinschaften bestehende Gesellschaft Frankreichs einheitlich als Nation gedacht wurde und die Nation als Kampfbegriff gegen die ständisch-aristokratische Ordnung des Ancien Régime diente [Vgl. Jachtenfuchs 2002, S. 79]. Es soll an dieser Stelle nicht der Frage nach der zeitlichen Abfolge der Begriffe Staat und Nation nachgegangen werden. Wichtiger ist zu konstatieren, dass Staat und Nation über Jahrhunderte neben- und miteinander existierten: „Durch diese enge Verschmelzung von Staat und Nation wurde Frankreich in besonderem Sinne ein Nationalstaat“ [Rémond 1978, S. 22]. Somit zeichnet sich das Konzept der Staatsnation (État-nation) als historisch gewachsene Besonderheit Frankreichs aus. Auch Jachtenfuchs weist darauf hin, dass sich bereits mit der Französischen Revolution von 1789 eine sehr enge und schwer aufzulösende Verbindung zwischen Staat, Nation und Souveränität entwickelt hat [Vgl. Jachtenfuchs 2002, S. 80]. Die nationale Souveränität liegt im französischen Volk begründet und ist als Legitimationsgrundlage der Macht an den Staat als Ordnungsmodell gekoppelt. Die nationale Souveränität gilt sowohl nach innen als nach außen und wird als absolut definiert. Außerhalb des französischen Staates gibt es demnach keine legitime Macht. Im Fazit zeigt sich, dass die Sicherung und Fortentwicklung des souveränen Nationalstaats eine wichtige Leitlinie für die Innen- und Außenpolitik Frankreichs ist.

Deutschland verfügt über keine vergleichbare Tradition nationalstaatlicher Einheit. Zu Beginn des 19. Jahrhunderts existierten weder Gesamtstaat noch eine politische Nation, vorhanden war lediglich eine überwiegend unpolitische Kulturnation [Vgl. Schauer 1996, S. 132]. Deutschland fehlt somit zum einen die Kontinuität in der staatlichen Entwicklung und zum anderen die gemeinsame Identität einer Nation, denn „in so gut wie keinem Zeitpunkt ihrer Geschichte sind die Deutschen eine in sich geschlossene Nation gewesen, sondern vielmehr eine in sich äußerst zerrissene Großgruppe mit nur wenig scharf ausgebildeter nationaler Identität“ [Mommsen 1978, S. 34]. Auch zum Souveränitätsbegriff hat Deutschland im Vergleich zu Frankreich und Großbritannien ein spezifisches Verhältnis. So wurde der Begriff der Volkssouveränität erst sehr spät in der Weimarer Verfassung verankert. Die nationale Unabhängigkeit stellt eine weitere Besonderheit dar, denn die äußere Souveränität blieb bis zur Wiedervereinigung Deutschlands und dem so genannten 2+4-Vertrag vom 12. September 1990 eingeschränkt. An dieser Stelle wird wieder die Integration Deutschlands im europäischen Zusammenschluss relevant. So war für die westdeutsche Entwicklung nach 1945 Europa gewissermaßen ein Ersatz für die verloren gegangene Einheit der deutschen Nation und die

starke Betonung der Europaidee eine Erleichterung für das Einströmen westlicher Verfassungsideale [Vgl. Ebd., S. 41f.].

In *Großbritannien* genießt als wichtige Verfassungskonvention die Parlamentsouveränität – als zentrale Legitimationsformel – Priorität. Sogar im Zeitalter der demokratischen Revolutionen ersetzte man nicht die Parlamentsouveränität durch die Volkssouveränität. „Allerdings müssen seit der Demokratisierung Parlamentsouveränität und Volkssouveränität als weit gehend identisch, zumindest miteinander vereinbar gelten. Aus diesem Grunde behalf sich die herrschende Verfassungsinterpretation mit der pragmatischen Zusatzannahme, dass die ‚politische‘ Souveränität zwar an das Volk übergegangen sei, die ‚rechtliche‘ aber nach wie vor allein bei der ‚Krone-im-Parlament‘ liege“ [Döring 1993, S. 27f.].⁵³ Nach dieser Auffassung wird das Volk als der politische und das Parlament als der legale Souverän gesehen. Auch der Souveränität nach außen – der nationalen Unabhängigkeit – wird traditionell eine große Bedeutung beigemessen: „Es ist ein über Jahrhunderte gewachsenes Freiheitsdenken, das der Macht misstraut und sehr empfindlich auf alles reagiert, was englische Rechte beeinträchtigen oder verletzen könnte“ [Schauer 1996, S. 131]. Eine Besonderheit stellt der in erster Linie gesellschaftlich definierte Begriff der Nation dar: „Auch heute noch ist in England die Gesellschaft, die Society, der entscheidende, der den anderen politischen Kategorien vor gelagerte Begriff. Der Grundgedanke der civil society verbindet Politisches und Unpolitisches miteinander. (...) Society und Community können in bestimmten Fällen durchaus synonym gebraucht werden“ [Ebd., S. 130]. Auch wenn die Begriffe Staat und Nation in Großbritannien nicht die gleiche geschichtsträchtige Bedeutung wie in Frankreich haben, verbindet sich mit ihnen aber eine Selbstverständlichkeit, so dass sie als etwas Gegebenes zu verstehen sind.

Damit bleibt festzuhalten, dass „die Bundesrepublik – in einem markanten Gegensatz zu Großbritannien und Frankreich – kein ungebrochenes Verhältnis zu Staat und Nation besitzt und die nationale Unabhängigkeit lange Zeit keine Selbstverständlichkeit noch je ein erklärter Verfassungsgrundsatz war“ [Ebd., S. 134]. Der deutsche Verfassungspatriotismus und die Europapolitik Deutschlands stellen daher in gewisser Weise einen Ersatz für die in Frankreich und Großbritannien mit den Begriffen Staat, Nation und Souveränität verbundene tiefe politische Tradition dar. Im Vergleich zu

⁵³ „Mit der aus dem ‚Common Law‘ entlehnten Formel der ‚Crown-in-Parliament‘ bestimmte man in einer Epoche machenden Legalfiktion (...) im Verfassungskompromiss der ‚Glorreichen Revolution‘ von 1688 als den Sitz der Souveränität die ‚Krone-im-Parlament‘. Souverän war nicht die Krone für sich allein wie im übrigen Europa, sondern souverän war nur der konstitutionell beschränkte Monarch, eingebunden durch die beiden Häuser des Parlaments“ [Döring 1993, S. 26].

Deutschland hat der Begriff der Souveränität für Frankreich und Großbritannien traditionell eine hohe innen- und außenpolitische Relevanz. Da für die Vertiefung der Europäischen Union unter anderem die Übertragung nationalstaatlicher Kompetenzen auf supranationale Ebene erforderlich ist, muss nach dieser Betrachtung konstatiert werden, dass die Bereitschaft zum Souveränitätstransfer auf die Europäische Union in Deutschland am größten sein dürfte. In Frankreich und Großbritannien steht dies hingegen in einem ambivalenten Verhältnis zu den politischen Grundüberzeugungen.

1.2 Grundstrukturen der Verfassungssysteme

Bisher konnten in einem kurzen historischen Abriss wichtige politische Grundsätze Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens erläutert werden. Nunmehr sind die gegenwärtigen Verfassungssysteme der drei Länder auf ihre Unterschiede und Gemeinsamkeiten in einigen relevanten Bereichen zu untersuchen. Zunächst ist ein Blick auf die Struktur der jeweiligen Verfassungen notwendig, um daraus einen ersten Eindruck zu den politischen Grundsätzen zu gewinnen.

Die Verfassung der Republik *Frankreich* vom 4. Oktober 1958 in der Version vom 8. Juli 1999 [Vgl. Kimmel 2000, S. 141ff.], bestehend aus Präambel, 17 Titeln und insgesamt 89 Artikeln, gliedert sich wie folgt:

- Präambel
- Titel I – Die Souveränität (Art. 1-4)
- Titel II – Der Präsident der Republik (Art. 5-19)
- Titel III – Die Regierung (Art. 20-23)
- Titel IV – Das Parlament (Art. 24-33)
- Titel V – Die Beziehungen zwischen Parlament und Regierung (Art. 34-51)
- Titel VI – Internationale Verträge und Abkommen (Art. 52-55)
- Titel VII – Der Verfassungsrat (Art. 56-63)
- Titel VIII – Die ordentliche Gerichtsbarkeit (Art. 64-66)
- Titel IX – Der Hohe Gerichtshof (Art. 67 und 68)
- Titel X – Die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Mitglieder der Regierung (Art. 68-1 bis 68-3)
- Titel XI – Der Wirtschafts- und Sozialrat (Art. 69-71)
- Titel XII – Die Gebietskörperschaften (Art. 72-75)
- Titel XIII – Übergangsbestimmungen für Neukaledonien (Art. 76-87)

- Titel XIV – Die Assoziierungsabkommen (Art. 88)
- Titel XV – Die Europäischen Gemeinschaften und die Europäische Union (Art. 88-1 bis 88-4)
- Titel XVI – Verfassungsänderung (Art. 89)
- Titel XVII – Übergangsbestimmungen (Art. 90-92 wurden aufgehoben)

Es ist auffallend, wie deutlich sich die französische Verfassung zu dem Grundsatz der nationalen Souveränität bekennt. So widmen sich gleich die ersten vier Artikel allein dem Souveränitätsbegriff. Im ersten Artikel wird festgehalten, dass Frankreich eine unteilbare, laizistische, demokratische und soziale Republik ist. Weiterhin werden im zweiten Artikel wichtige Nationalsymbole wie die Sprache, die Flagge, die Hymne, der Wahlspruch der Republik („Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit“) sowie der Grundsatz der Republik („Regierung des Volkes durch das Volk und für das Volk“) festgelegt und im darauf folgenden Artikel betont, dass die nationale Souveränität beim Volk liegt. Eine weitere wichtige Stelle findet sich in der Präambel, in der ausdrücklich die Verbundenheit mit den Grundsätzen der nationalen Souveränität verkündet wird. Bereits in der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789 steht im dritten Artikel, dass der Ursprung aller Souveränität in der Nation liegt, worauf sich wiederum die Präambel der Fünften Republik bezieht. Es ließen sich an dieser Stelle eine Reihe weiterer Indizien für den Grundsatz der nationalen Souveränität aufzählen, es soll aber nur noch auf den Titel XV zu den Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union eingegangen werden. Dieser spiegelt sehr anschaulich die Ambivalenz zwischen dem Grundsatz der nationalen Souveränität und dem Erfordernis des Souveränitätstransfers auf Ebene der Europäischen Union wider.⁵⁴ So wird in Artikel 88-1 zwar festgehalten, dass Frankreich an den Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union mitwirkt, aber zugleich betont, dass es sich hierbei um einen freiwilligen Zusammenschluss handelt und lediglich einige nationale Kompetenzen gemeinsam ausgeübt werden. In Artikel 88-2 wird nur unter Hervorhebung der Beachtung der vertraglichen Bestimmungen und des Vorbehalts der Gegenseitigkeit den zur Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion sowie auf dem Gebiet des freien Personenverkehrs und den damit verbundenen Bereichen erforderlichen Kompetenzübertragungen zugestimmt. Gleiches gilt für das in Artikel 88-3 gewährte

⁵⁴ Aufgrund einer Entscheidung des Conseil Constitutionnel vom 9. April 1992, nach der die dritte Phase der Europäischen Währungsunion, die seit 1. Januar 1996 begonnene gemeinsame Visapolitik der EU sowie das aktive und passive Wahlrecht von in Frankreich lebenden Unionsbürgern bei Kommunalwahlen mit der französischen Verfassung nicht vereinbar seien, wurde als Verfassungsänderung vom 26. Juni 1992 dieser neue Titel eingefügt und hiermit die Ratifizierung des Maastrichter Vertrags überhaupt erst ermöglicht [Vgl. Schild 1997, S. 107].

aktive und passive Wahlrecht bei Gemeindewahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in Frankreich. Darüber hinaus schreibt schließlich Artikel 88-4 die Einbeziehung von Nationalversammlung und Senat bei Entwürfen oder Vorschlägen von Rechtsakten gesetzlicher Natur der EG und EU vor deren Beschluss auf europäischer Ebene fest. Auch andere Entwürfe oder Vorschläge von Rechtsakten sowie jegliches Dokument einer Institution der Europäischen Union können den beiden parlamentarischen Kammern vorgelegt werden. Hiermit soll das französische Parlament als nationale Institution im europäischen Entscheidungsprozess gestärkt werden. Bleibt also festzuhalten, dass der XV. Titel der französischen Verfassung keineswegs ein eindrucksvolles Bekenntnis zur Integration im Rahmen der Europäischen Union darstellt, sondern vielmehr das verfassungsrechtlich notwendige Mindestmaß an europapolitischen Regelungen enthält. Dass der Titel XV an vorletzter Stelle eingefügt wurde, rundet in dieser Hinsicht das Bild ab.

Das Grundgesetz für die *Bundesrepublik Deutschland* vom 23. Mai 1949 in der Version vom 16. Juli 1998 [Ebd., S. 57ff.] besteht aus Präambel, 11 Titeln und insgesamt 146 Artikeln und gliedert sich folgendermaßen:

- Präambel
- I. Die Grundrechte (Art. 1-19)
- II. Der Bund und die Länder (Art. 20-37)
- III. Der Bundestag (Art. 38-49)
- IV. Der Bundesrat (Art. 50-53)
- IV a. Gemeinsamer Ausschuss (Art. 53a)
- V. Der Bundespräsident (Art. 54-61)
- VI. Die Bundesregierung (Art. 62-69)
- VII. Die Gesetzgebung des Bundes (Art. 70-82)
- VIII. Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung (Art. 83-91)
- VIII a. Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a und 91b)
- IX. Die Rechtsprechung (Art. 92-104)
- X. Das Finanzwesen (Art. 104a-115)
- X a. Verteidigungsfall (Art. 115a-115l)
- XI. Übergangs- und Schlussbestimmungen (Art. 116-146)

Im Gegensatz zur Präambel der französischen Verfassung, die sich zum Grundsatz der nationalen Souveränität bekennt, wird in der Präambel des Grundgesetzes der Wille des deutschen Volkes bekundet, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen. Bekräftigt wird dies durch den Artikel 23 zur Europäischen Union, der im Grundgesetz gleich nach den Grundrechten im II. Titel zum Bund und den Ländern steht.⁵⁵ In diesem werden zur Verwirklichung eines vereinten Europas die Mitwirkung Deutschlands bei der Entwicklung der Europäischen Union verankert sowie zugleich die Möglichkeit eingeräumt, dass der Bund hierzu durch Gesetz und mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen kann. Das deutsche Grundgesetz bekennt sich demnach zu einer aktiven Europapolitik, die offen ist für Kompetenzübertragungen. Damit wird die Europapolitik Deutschlands als wichtiger politischer Grundsatz auch verfassungsrechtlich untermauert. Der Artikel 23 zur Europäischen Union impliziert zugleich den Föderalismus als weiteres Grundprinzip deutscher Politik. Es wird betont, dass die Europäische Union demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und eben föderativen Grundsätzen sowie dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist. Außerdem ist festgeschrieben, dass in Angelegenheiten der Europäischen Union der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder mitwirken, wobei die Bundesregierung beide so früh und umfassend wie möglich zu unterrichten hat. Die Details der Kooperation zwischen Bundestag und Bundesrat, die dazu dienen sollen, die Interessen und Gesetzgebungsbefugnisse der Länder zu berücksichtigen, werden ausführlich in den Absätzen vier bis sechs des Artikels 23 sowie durch ein eigenes Gesetz geregelt. Der Föderalismus als wichtiges Verfassungsprinzip zieht sich darüber hinaus durch das ganze Grundgesetz, wird aber vor allem in Artikel 20 verankert, in dem es heißt, dass Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat ist. Nach Artikel 79 ist eine Änderung des Grundgesetzes, die die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung sowie den Artikel 20 berührt, nicht zulässig. Auch die Betrachtung des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland führt somit zu dem Ergebnis, dass in diesem der Föderalismus und die Europapolitik als wichtige Eckpfeiler bekräftigt werden. Als Nationalsymbol findet sich im Übrigen lediglich in Artikel 22 die deutsche Bundesflagge.

⁵⁵ Die Einführung des Artikels 23 in das Grundgesetz steht – wie auch in Frankreich – im Kontext des Maastrichter Vertrags, denn mit diesem waren eine Reihe verfassungsrechtlicher Probleme verbunden. Der neue Artikel sollte daher sowohl die notwendigen verfassungsrechtlichen Ermächtigungen als auch eine eindeutige Rechtsgrundlage schaffen.

Wie bereits erwähnt, besitzt *Großbritannien* als einziges Mitglied der Europäischen Union keine Verfassungsurkunde. Auch wenn nicht verbindlich zu entscheiden ist, was zur britischen Verfassung gehört, herrscht zumindest über die folgenden vier Rechtsquellen Konsens:

- Zum ungeschriebenen Teil gehören eine Reihe königlicher Prerogative wie die Ernennung der Minister, die Unterzeichnung von völkerrechtlichen Verträgen, die Kriegserklärung, Begnadigungen oder Ordensverleihungen [Ebd., S. 561].

„Die formal immer noch geltenden, aber politisch umgedeuteten Reservatrechte der Krone (Royal Prerogative). Sie eröffnen der parlamentarisch verantwortlichen Exekutive, die im Namen des konstitutionell beschränkten Monarchen handelt, eine in anderen liberaldemokratischen Systemen unbekannt Handlungsfreiheit“ [Döring 1993, S. 17 und 19].

- Der ungeschriebene Teil besteht zudem aus Elementen des Common Law, gewahrt und fortentwickelt in richterlicher Auslegung, aber mittlerweile größtenteils durch Gesetzesrecht ersetzt. Das Common Law hat somit von seiner früheren Bedeutung verloren, allerdings wird die Parlamentssouveränität als wichtiger Verfassungsgrundsatz weiterhin vom Common Law abgeleitet [Vgl. Kimmel 2000, S. 561].

„Der heute noch bedeutsame Teil des ‚Common Law‘, des Gewohnheitsrechts des Landes, besteht aus dem so genannten Case Law. Es sind dies bis ins Mittelalter zurückreichende Gerichtsentscheide, die an Einzelfällen orientiert sind. Sie sind nicht in einem vereinheitlichenden Gesetzbuch kodifiziert worden, sondern nur in Sammlungen früherer ‚Fälle‘ überliefert“ [Döring 1993, S. 19].

- Ein bedeutender Teil der ungeschriebenen Verfassung besteht aus Verfassungskonventionen, den Constitutional Conventions. Dies sind Verhaltens- und Verfahrensregeln, die zwar weder normiert noch einklagbar sind, aber als bindend betrachtet werden. Zu ihren wesentlichen Prinzipien gehören die Ausübung der königlichen Prerogative nur auf Empfehlung des zuständigen Ministers, die Unterzeichnung (Royal Assent) aller vom Parlament beschlossenen Gesetze, die jährliche Einberufung des Parlaments, die Ernennung des Führers der Mehrheitspartei zum Premierminister sowie seine Zugehörigkeit zum Unterhaus, die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister, der Rücktritt der Regierung nach der Annahme eines

Misstrauensvotums im Unterhaus und die Auflösung des Unterhauses durch den Monarchen auf Antrag des Premierministers [Vgl. Kimmel 2000, S. 561].

„Bei den Constitutional Conventions handelt es sich um Konventional- oder Spielregeln. Sie sind juristisch nicht vor den Gerichten erzwingbar. Sie gelten nicht als Teil des ‚Law‘ (sei es ‚Common‘ oder ‚Statute‘). Sie werden aber von den politischen Akteuren bis auf Widerruf für bindend erachtet“ [Döring 1993, S. 20].

- Den umfangreichsten geschriebenen Teil der britischen Verfassung bilden die regelrechten Parlamentsgesetze, die aufgrund ihres Eintrags ins Statute Book auch Statute Law genannt werden. Da alle vom Parlament beschlossenen Gesetze Statute Law sind, gibt es keinen Unterschied zwischen Verfassungsgesetzen und anderen Gesetzen. Folglich ist auch nicht eigens festgelegt, welche vom Parlament verabschiedeten Gesetze zur Verfassung gehören. Es gibt aber Konsens über Texte mit Grundrechtscharakter, Gesetze über das Verhältnis zwischen den Teilen des Vereinigten Königreiches oder über die Befugnisse der Staatsorgane und die Beziehungen zwischen ihnen sowie Wahlgesetze [Vgl. Kimmel 2000, S. 562].

„Dieses Statute Law ist ein mit dem allgemeinen Wachstum der modernen Gesetzgebungstätigkeit stetig zunehmender Teil verfassungsrechtlicher ‚Schriftlichkeit‘. Es handelt sich um Gesetzesvorlagen, die von beiden Häusern des Parlaments bei nur aufschiebendem Veto des Oberhauses und formaler, unverzüglich erteilter Zustimmung der Krone förmlich verabschiedet worden sind“ [Döring 1993, S. 17].

Im Ergebnis muss betont werden, dass das britische Verfassungssystem in besonderer Weise über Jahrhunderte historisch gewachsen ist und sich aufgrund der unterschiedlichen Verfassungsquellen geschriebener und ungeschriebener Natur als kompliziert darstellt. Man kann somit sagen, dass die Verfassung Großbritanniens Tradition ist. Was für die Analyse dieser Arbeit relevant ist, bleibt aber offensichtlich – die uneingeschränkte Souveränität des britischen Parlaments. Zu dieser Einschätzung abschließend folgendes Zitat: „Leicht überspitzt, aber dennoch treffend, kann man sagen: erlaubt ist nach der britischen Verfassung alles, was sich durch Tradition rechtfertigen lässt, so weit es nicht durch eine ungeschriebene Konventionalregel oder durch ein neues Parlamentsgesetz verboten wird“ [Ebd. S. 21].

Es bleibt also zu konstatieren, dass sich nach dem ersten Blick auf die Verfassungen die bereits benannten wichtigen politischen Grundsätze für *Frankreich* (nationale Souveränität), *Deutschland* (Föderalismus und Europapolitik) sowie *Großbritannien* (Parlamentssouveränität) bestätigen. Nun sollen die Unterschiede und Gemeinsamkeiten in ausgewählten Bereichen der Verfassungssysteme der drei Länder analysiert werden.

1.2.1 Grundrechte

Die Verfassung *Frankreichs* von 1958 beinhaltet keinen echten Grundrechtskatalog, sondern verweist lediglich in der Präambel auf die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 und die diese ergänzende Präambel der Verfassung der Vierten Republik von 1946.⁵⁶ Der Verzicht auf einen umfassenden Grundrechtskatalog und Grundrechtsschutz ist damit zu erklären, dass es in Frankreich nicht darum ging, nach einem Unrechtsstaat den Rechtsstaat neu aufzubauen. Die Priorität der französischen Verfassungsväter der Fünften Republik galt vielmehr der Beseitigung des ineffizienten Parlamentarismus. Allerdings hat der französische Verfassungsrat in einer wegweisenden Entscheidung vom 16. Juli 1971, in der es um die Vereinigungsfreiheit ging, „die Präambel und damit die Menschenrechtserklärung von 1789 wie die Präambel der Verfassung von 1946 zu konstituierenden Bestandteilen der Verfassung erklärt. Infolgedessen kann man sagen, dass nun auch zur französischen Verfassung so etwas wie ein Grundrechtskatalog gehört“ [Kimmel 1993, S. XV].

Im Gegensatz zu Frankreich verfügt *Deutschland* über einen umfassenden Grundrechtskatalog, der in den Artikeln 1 bis 19 des Grundgesetzes wichtige Prinzipien wie die Menschenwürde, die Freiheitsrechte, die Gleichheit vor dem Gesetz, die Glaubens- und Bekenntnisfreiheit, die Meinungs- und Pressefreiheit oder die Versammlungsfreiheit verankert. Dies ist leicht mit den historischen Brüchen und Diskontinuitäten, vor allem mit der langen nationalsozialistischen Diktatur zu erklären. Das Bekenntnis zu den Grundrechten, ihre umfassende Formulierung und der Schutz dieser Rechte durch verstärkte Bestandsgarantie – erschwerte Verfassungsänderung und die Verfassungsgerichtsbarkeit – war daher eine der vordringlichen Aufgaben des Parlamentarischen Rats. Man kann allgemein feststellen, dass die Staaten, die sich ihre Verfassungen in den Jahren nach 1945 nach Beendigung einer Diktatur gegeben haben –

⁵⁶ „Das französische Volk verkündet feierlich seine Verbundenheit mit den Menschenrechten und mit den Grundsätzen der nationalen Souveränität, wie sie in der Erklärung von 1789 niedergelegt wurden, die durch die Präambel der Verfassung von 1946 bestätigt und ergänzt wurden“ [Kimmel 2000, S. 141].

wie Deutschland, aber auch Griechenland, Italien, Portugal und Spanien – bei der Auflistung, der Formulierung und dem Schutz der Grundrechte am weitesten gehen [Vgl. Ebd., S. XIV].

Großbritannien stellt auch in dieser Hinsicht einen besonderen Fall dar, denn für die Briten ist ein Grundrechtskatalog eher von sekundärer Bedeutung. Dies ist mit der Gewissheit der unantastbaren Rechte des freien Engländers, die zum Kern der historischen Tradition zählen, zu erklären [Vgl. Schauer 1996, S. 123]. Hierzu sei auf einige historische Texte als Bestandteil der britischen Verfassung hingewiesen, die eine ganze Reihe an Freiheitsrechten enthalten – Magna Charta (1215), Petition of Rights (1627), Habeas-Corpus-Akte (1679) und Bill of Rights (1689) [Vgl. Kimmel 1993, S. XV]. In diesem Kontext darf die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 aber nicht vergessen werden, die – zum Teil mit Einschränkungen – von allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ratifiziert wurde und die zur Beachtung der in dieser Konvention enthaltenen Rechte verpflichtet, worüber der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte wacht. Seit dem 2. Oktober 2000 ist die Europäische Menschenrechtskonvention innerritisches Recht, womit sich Großbritannien gewissermaßen einen Grundrechtskatalog gibt.⁵⁷ Hiermit wird keineswegs die für Großbritannien fundamental wichtige Parlamentsouveränität eingeschränkt, da das Parlament – außer dem Oberhaus in seiner Funktion als höchstes Gericht – nicht an die Konventionsrechte gebunden ist: „Der Human Rights Act stellt keine höherrangige Norm dar. Alle Parlamentsgesetze bleiben weiterhin in Kraft; allerdings sind sie wie auch alle künftig beschlossenen Gesetze ‚so weit wie möglich‘ in Übereinstimmung mit den Rechten der Konvention auszulegen. Ist eine konventionsrechtskonforme Auslegung nicht möglich, so können Gerichte die Unvereinbarkeit ausdrücklich feststellen, ohne dass damit eine Rechtswirkung entfaltet würde“ [Kimmel 2000, S. 582]. Auch wenn in diesem Punkt das britische Dogma von der absoluten Souveränität des Parlaments formell unterstrichen wird, muss doch festgehalten werden, dass sich erstens die rechtliche und politische Wirklichkeit in Bezug auf die Anwendung der Menschenrechtskonvention weniger dogmatisch darstellt und sich zweitens Großbritannien von seinem konstitutionellen „Sonderweg“ fortbewegt [Vgl. Ebd.].

⁵⁷ „Ausgenommen sind neben dem Art. 1 (Schutzgarantie der Vertragsstaaten) der Art. 13 (Beschwerdemöglichkeit bei Verletzung der Rechte und Freiheiten der Konvention), da dadurch ein Widerspruch zum Art. 8 des Gesetzes entsteht, der Rechtsbehelfe bei Verletzungen der EMRK durch britische Gerichte vorsieht, sowie der Art. 15 (Einschränkung der Rechte und Freiheiten in Kriegs- und anderen Notstandsfällen)“ [Ebd., S. 582].

Es zeigt sich also, dass in Frankreich, Deutschland und Großbritannien die verfassungsrechtliche Verankerung der Grundrechte aufgrund der unterschiedlichen historischen Erfahrungen und Traditionen deutlich variiert. Nichtsdestotrotz wird in allen drei Staaten der Grundrechtsschutz gewährleistet.

1.2.2 Parlament

Bevor auf die Betrachtung der Parlamente in Frankreich, Deutschland und Großbritannien näher eingegangen wird, muss zunächst ganz allgemein festgehalten werden, dass der Funktionsverlust von Parlamenten ein genereller Prozess in westlichen Demokratien ist. Und zwar mit der Folge, dass es sich statt einer Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung inzwischen um eine Gewaltenteilung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition handelt [Vgl. Schild 1997, S. 78].⁵⁸ Aber dennoch existieren auch unter Berücksichtigung dieses Gesichtspunkts beim Stellenwert der Parlamente in den drei Staaten deutliche Unterschiede.

So kann man für das Regierungssystem der Fünften Republik *Frankreichs* behaupten, dass die Entmachtung des Parlaments weit reichender ist als in anderen westlichen Demokratien. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Verfassungskonzept von 1958 gezielt eine starke Exekutive gegenüber dem Parlament vorsah. Hiermit sollte die Rolle des mächtigen Parlaments eingeschränkt und die Stabilität des Regierungssystems wiederhergestellt werden.⁵⁹ Die Reihenfolge Präsident, Regierung und Parlament in der Verfassung gibt einen ersten Eindruck. Die Begrenzung der Machtbefugnisse des französischen Parlaments lässt sich vor allem am Bereich der Gesetzgebung veranschaulichen:

- Art. 11: Der Präsident der Republik kann auf Vorschlag der Regierung oder beider Kammern jeden Gesetzesentwurf – allerdings aus bestimmten Bereichen – zum Volksentscheid bringen.

⁵⁸ Dies „hängt mit dem zunehmenden Ausmaß und der ebenfalls zunehmenden Komplexität staatlichen Handelns in modernen Industriegesellschaften zusammen. Parlamente sind immer weniger in der Lage, das Regierungshandeln auch nur annähernd zu überschauen und zu kontrollieren. Den großen Apparaten der Ministerialbürokratien mit ihrem Fachwissen können Parlamentarier kaum Vergleichbares entgegenzusetzen. (...) Die entscheidende Trennlinie verläuft in Regierungssystemen vom parlamentarischen Typ (...) nicht zwischen der Regierung und einem diese kontrollierenden Parlament, sondern zwischen der Regierung und der Regierungspartei bzw. -koalition einerseits und der Opposition andererseits“ [Schild 1997, S. 78].

⁵⁹ „In Frankreich galt es ja nicht, ein in einer Diktatur gedemütigtes Parlament wiederaufzurichten, sondern ein Parlament, das sich durch ‚Undiszipliniertheit‘, ‚Verantwortungslosigkeit‘ und eine gewisse Machtarroganz selbst diskreditiert hatte, in seine Schranken zu weisen, um dadurch Frankreich ein effizienteres Regieren zu ermöglichen“ [Kimmel 1993, S. XXIV].

- Art. 28: Für das Parlament ist eine neunmonatige Sitzungsperiode von Oktober bis Juni festgeschrieben.
- Art. 34: Die Bereiche, in denen das Parlament an der Gesetzgebung beteiligt ist, sind genau festgelegt.
- Art. 38: Die Regierung kann zur Durchführung ihres Programms vom Parlament die Ermächtigung verlangen, während eines begrenzten Zeitraums durch gesetzvertretende Verordnungen Maßnahmen zu treffen, die normalerweise Gegenstand der Gesetzgebung sind.
- Art. 40: Gesetzesvorschläge und Änderungsanträge von Mitgliedern des Parlaments sind unzulässig, wenn ihre Annahme eine Verringerung der öffentlichen Einnahmen oder die Begründung oder die Erhöhung öffentlicher Ausgaben zur Folge hätte.
- Art. 48: Die Tagesordnung der Kammern enthält vorrangig die Beratungen über die von der Regierung eingebrachten Gesetzesentwürfe und die von ihr akzeptierten Gesetzesvorschläge in der von der Regierung bestimmten Reihenfolge. Lediglich eine Sitzung pro Monat kann überwiegend nach der von jeder Kammer aufgestellten Tagesordnung abgehalten werden.

Die Beispiele verdeutlichen die erheblichen Einschränkungen der ehemaligen französischen Parlamentsouveränität. In den Neunzigern gab es allerdings einige Reformen, die zu einer Aufwertung des Parlaments geführt haben, wenn auch nur in bescheidenem Maße. Dazu zählen die Behandlung von Rechtssetzungsakten der EG bzw. EU (1992), die Änderung der Geschäftsordnung der Nationalversammlung, wodurch die Plenumsdebatten aufgewertet wurden (1994), sowie die Erhöhung der Sitzungsdauer von sechs auf neun Monate (1995). Wie auch immer die Kompetenzen des französischen Parlaments in seiner Geschichte im Einzelnen ausgestattet waren, ist dennoch zu betonen, dass das Parlament in Frankreich eine lange Tradition hat und im Bewusstsein des französischen Volkes fest verankert ist. Im politischen Leben nimmt das Parlament somit sehr wohl eine bedeutsame Stellung ein. Noch ein paar Worte zum Zweikammersystem: Die Nationalversammlung besteht aus 577 Abgeordneten und wird alle fünf Jahre in Einerwahlkreisen durch reines Mehrheitswahlrecht in zwei Wahlgängen direkt vom Volk gewählt. Die 331 Mitglieder des Senats (bis zum Jahr 2010 progressive Erhöhung auf 346 Mitglieder) vertreten die lokalen Gebietskörperschaften. Das Senatsmandat wurde im Juli 2003 von neun auf sechs Jahre verkürzt. Künftig werden alle drei Jahre die Hälfte der

Senatoren indirekt von Repräsentanten der Gebietskörperschaften gewählt.⁶⁰ „Trotz seiner zweifelhaften demokratischen Legitimation (...) spielt der Senat eine wichtige Rolle bei der Gesetzgebung und eine zentrale Rolle bei Verfassungsänderungen“ [Ebd., S. 85]. Besteht allerdings in beiden Kammern Uneinigkeit über ein Gesetz, liegt die endgültige Entscheidung bei der Nationalversammlung, die die Version des Senats akzeptieren oder auf ihre eigene Gesetzesvorlage zurückgreifen kann. Hiermit ist die nach geordnete Funktion des Senats gegenüber der Nationalversammlung verfassungsrechtlich fixiert. Im Kontext der Arbeit ist noch zu erwähnen, dass bereits seit der Einführung der Direktwahl des Europäischen Parlaments, also seit 1979 eine Delegation für die Europäische Gemeinschaft bzw. für die Europäische Union existiert, die in erster Linie der Information der Parlamentarier über europäische Angelegenheiten dient. Die Verfassungsänderung von 1992 führte aufgrund mangelnden Willens des Senats aber nicht zur Aufwertung der politischen Rolle dieser Delegation oder zur Bildung von Europaausschüssen [Vgl. Ebd., S. 108].

Hingegen ist erst seit 1992 im Grundgesetz *Deutschlands* (Art. 45) die Bestellung eines Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union durch den Bundestag verankert. Dieser kann allerdings den Ausschuss ermächtigen, die Rechte des Bundestags gemäß Artikel 23 gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen. Damit wird einmal mehr der hohe Stellenwert der deutschen Europapolitik bekräftigt. Auch das parlamentarische System unterscheidet sich vom französischen Parlamentarismus in wesentlichen Punkten. Es fällt zunächst auf, dass im Grundgesetz Deutschlands der Bundestag und der Bundesrat als parlamentarische Kammern vor dem Bundespräsidenten und der Bundesregierung behandelt werden, was im Vergleich zu Frankreich bereits einen höheren Stellenwert im deutschen Regierungssystem vermuten lässt. Zunächst aber zur Zusammensetzung: Der Bundestag wird als einziges direkt gewähltes Organ für eine vierjährige Wahlperiode gewählt. Nach dem Bundeswahlgesetz werden unter Berücksichtigung der sich aus dem Gesetz ergebenden Abweichungen 598 Abgeordnete gewählt, davon 299 in Wahlkreisen nach dem Grundsatz der relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen und die übrigen nach Landeswahlvorschlägen der politischen Parteien (Landeslisten). Unter Berücksichtigung der gesetzlichen Abweichungen in Form der so

⁶⁰ Bisher wurde ein Drittel der Senatoren alle drei Jahre indirekt von einem Wahlmännnergremium bestehend aus Abgeordneten der Nationalversammlung, Mitgliedern des Departementrats und Delegierten der Gemeinderäte für neun Jahre gewählt.

genannten Überhangmandate⁶¹ bestand der 15. Deutsche Bundestag aus insgesamt 601 Abgeordneten. Die zur Zeit insgesamt 69 Mitglieder des Bundesrates sind keine direkt gewählten Volksvertreter, sondern Mitglieder der Landesregierungen. Nach Artikel 51 des Grundgesetzes entsenden die Länder je nach Bevölkerungszahl 3 bis 6 Vertreter. Dabei ist zu betonen, dass die Mitglieder des Bundesrates ein imperatives Mandat innehaben, also an die Weisungen der Landesregierungen gebunden sind und somit ihre Stimmen auch nur geschlossen abgeben können. Da für die Veranschaulichung der französischen Präsidialdemokratie der Bereich der Gesetzgebung herangezogen wurde, soll diese nun auch für Deutschland exemplarisch dienen. Da ohne den Bundestag kein Gesetz in Kraft treten kann, ist er zweifellos im Bereich der Gesetzgebung das wichtigste Organ. Dies soll natürlich nicht über die eingangs erwähnte Einschränkung der Rolle der Parlamente in westlichen Demokratien hinwegtäuschen, denn auch in Deutschland werden ungefähr Dreiviertel der Gesetze durch die Bundesregierung vorbereitet. Da dies aber für alle westlichen Demokratien gilt, sei es an dieser Stelle lediglich nochmals erwähnt. Und dennoch wird der Bundestag in vergleichenden Untersuchungen als „die vielleicht mächtigste gesetzgebende Kammer Europas“ bezeichnet [Vgl. Beyme 1993, S. 257]. In diesem Zusammenhang lohnt ein erklärender Blick auf die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes: „Im Weimarer System, dem ersten parlamentarischen Regime im Deutschen Reich, war die Stellung des Parlaments gleichwohl gemindert durch die starke Position des Reichspräsidenten und die Konkurrenz der plebiszitären Komponente bis in die Gesetzgebung hinein. Im Lichte dieser Erfahrungen wollte der Parlamentarische Rat die Vorherrschaft des Parlaments sichern. (...) Dieser Primat parlamentarischer Gesinnung spiegelt sich in einzelnen Teilen des Systems wider“ [Ebd., S. 255f.]. Der Verzicht auf jegliche Formen plebiszitärer Gesetzgebung und die bewusst schwache Rolle des Bundespräsidenten gegenüber dem Parlament sind somit Ergebnisse dieser Überlegungen. Auch dem Bundesrat wird im Vergleich zu anderen zweiten Kammern westlicher Demokratien ein großer Einfluss im Bereich der Gesetzgebung attestiert. Nach Artikel 50 des Grundgesetzes wirken die Länder durch den Bundesrat bei der Gesetzgebung, der Verwaltung des Bundes und in den Angelegenheiten der Europäischen Union mit. Im konkreten Gesetzgebungsverfahren haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, sofern nicht dem Bund durch das Grundgesetz Gesetzgebungsbefugnisse verliehen sind. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern erfolgt in Form der

⁶¹ Man spricht von Überhangmandaten, wenn die in den Wahlkreisen errungenen Direktmandate einer Partei die nach dem Verhältnis der Zweitstimmen ermittelte Mandatszahl zwar übersteigen, aber dennoch der Partei verbleiben.

ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes (Art. 73) und der konkurrierenden Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern (Art. 74).

Die Parlamentsouveränität als wichtiges Verfassungsprinzip in *Großbritannien* wurde bereits beschrieben. Unbestritten hat das britische Parlament als weitaus ältestes Parlament – als ‚Mutter der Parlamente‘ – einen besonderen und tief verwurzelten Stellenwert im politischen Leben. „In der Periode zwischen den beiden Wahlrechtsreformen von 1832 und 1867 hatte das House of Commons ein zuvor und auch später unbekanntes Maß an Macht besessen. Jene kurze Zeitspanne wird bisweilen als ‚goldenes Zeitalter‘ des Parlamentarismus bezeichnet“ [Döring 1993, S. 29]. Aber auch in Großbritannien hat sich wie in allen westlichen Demokratien, nur hier vergleichsweise früher, ein Machttransfer vom Parlament zugunsten der Regierung entwickelt. Allerdings nimmt dieser in Großbritannien ein besonderes Ausmaß an: „Als herausragendes Kennzeichen des ‚Westminster Modells‘ demokratischer Herrschaft pflegt die vergleichende Regierungslehre die bewusste Aufhebung der in vielen anderen Verfassungsstaaten üblichen Gewaltenbeschränkungen zu bezeichnen (...). Macht begrenzend wirken natürlich wie in anderen Systemen auch freie Wahlen, Parteienkonkurrenz, Verfassungsgarantie der Opposition, Garantie der Grundrechte, kommunale Selbstverwaltung (...), Unabhängigkeit der Gerichte und die Regeln unparteiischer Verwaltungsausübung durch die Beamten. Aber unter Beachtung rechtsstaatlicher Grundsätze werden der absoluten Mehrheitsherrschaft des relativen Siegers der Wahl – befristet für die Dauer einer Legislaturperiode – keine politischen Grenzen (außer der Drohung der Abwahl) gezogen“ [Ebd., S. 32]. Die Hauptaufgaben des Unterhauses sind die Gesetzgebung und die Kontrolle der Regierung. Die Regierung übt hierbei einen erheblichen Einfluss auf die parlamentarische Arbeit aus: Sie kontrolliert größtenteils die Tagesordnung, hat die Mehrheit wie den Vorsitz in allen Ausschüssen und bestimmt über die Redezeit bezüglich der jeweiligen Gesetzesvorhaben. Darüber hinaus mangelt es den Parlamentariern an Personal, Räumen und Informationen. Der Einfluss der Opposition ist insgesamt eher schwach, weshalb sie sich in erster Linie als Kritikinstanz und als Regierung im Wartestand begreift. Damit zusammenhängend bildet sie auch ein Schattenkabinet. Jedenfalls bleibt festzuhalten, dass die Regierung das Unterhaus dominiert. Somit ist im Hinblick auf diese gravierenden Machteinbußen die Frage nahe liegend, welche Rolle nun das britische Parlament im politischen Prozess spielt. Es darf nicht unterschätzt werden, dass das traditionsreiche Unterhaus als Debattierkammer – als so genanntes ‚Redeparlament‘ – mit Abstand das wichtigste öffentliche Forum der Nation

ist. Einige Zeitungen berichten täglich über das Unterhaus, dessen Debatten im Vergleich zu Frankreich und Deutschland sicherlich am lebhaftesten sind. „Obwohl die Regierung im Unterhaus einen entscheidenden Einfluss ausübt und der einzelne Abgeordnete im Vergleich zu früheren Zeiten in seinen Entscheidungen und seinem Abstimmungsverhalten keineswegs frei ist, verleiht die verfassungsrechtliche Stellung des Parlaments als legalem Souverän, dessen Gesetze von keinem Verfassungsgericht überprüft werden können, auch der Position des einzelnen Abgeordneten ein besonderes Gewicht, dessen er sich durchaus bewusst ist (...)“ [Schauer 1996, S. 135]. Es ist unter diesen Gesichtspunkten nachvollziehbar, dass das britische Parlament nach wie vor eine zentrale Rolle im politischen Leben Großbritanniens spielt. Wie auch in Frankreich und Deutschland verfügt das britische Parlament über zwei Kammern. Das Unterhaus (House of Commons) besteht aus 659 Abgeordneten, die für eine maximal fünfjährige Legislaturperiode nach einem relativen Mehrheitswahlssystem in Einerwahlkreisen direkt vom Volk gewählt werden. Das Oberhaus (House of Lords) mit ehemals über 1200 Mitgliedern besteht zur Zeit aus annähernd 700 Mitgliedern, die sich aus erblichen bzw. auf Lebenszeit ernannten Peers, Bischöfen der anglikanischen Staatskirche und den ernannten Lords of Appeal, welche die Funktion des Oberhauses als Oberster Gerichtshof wahrnehmen, zusammensetzen. Im Jahre 1999 wurde die erbliche Peerswürde für die Mitglieder des Oberhauses abgeschafft. Dies war ein erster Reformschritt mit dem Ziel, das House of Lords in eine moderne zweite Kammer des britischen Parlaments umzuwandeln. Für das Oberhaus sind noch zwei Besonderheiten gegenüber den meisten zweiten Kammern parlamentarischer Regierungssysteme zu nennen: Erstens ist das Oberhaus gar nicht demokratisch legitimiert und zweitens repräsentiert es keine Regionen. Die Legislativgewalt liegt in Großbritannien im Übrigen zwar formal bei der Krone und beim Parlament, wird aber faktisch allein vom Unterhaus ausgeübt. Im Kontext der Arbeit bleibt noch zu erwähnen, dass bereits im Jahr 1974 das Committee on European Secondary Legislation Etc eingesetzt wurde, welches das Parlament über alle wichtigen Gemeinschaftsvorschläge informierte und zugleich Empfehlungen abgab. Inzwischen verfügt das britische Parlament über einige Europaausschüsse, darunter zwei European Standing Committees. Das European Scrutiny Committee des Unterhauses entscheidet beispielsweise, welche Dokumente der Europäischen Union parlamentarisch behandelt werden und überwacht die Entwicklungen der Europäischen Union sowie die europapolitischen Aktivitäten der britischen Minister.

Für die Betrachtung der Zweikammersysteme Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens bleibt folgendes wichtiges Ergebnis festzuhalten: Das britische Oberhaus ist noch nicht einmal in indirekter Form demokratisch legitimiert und besitzt nur noch sehr geringe Kompetenzen. Der französische Senat besitzt hingegen zwar weiter gehende Befugnisse, ist aber der Nationalversammlung klar nach geordnet. Eine Besonderheit stellt in dieser Hinsicht der deutsche Bundesrat als echtes föderalistisches Organ dar, denn bei der Gesetzgebung spielt er eine wichtigere Rolle als andere zweite Kammern der Mitgliedstaaten der Europäischen Union [Vgl. Kimmel 1993, S. XXVIII].

Unter den drei folgenden Gesichtspunkten ist nachvollziehbar und als wichtiges Fazit festzuhalten, dass im Gegensatz zum deutschen Parlament im französischen und im britischen Parlament eine geringere Bereitschaft besteht, Rechte an das Europäische Parlament abzugeben:

- „Das britische und das französische Parlament sind sehr viel tiefer als unser Bundestag in der Geschichte und im Bewusstsein ihrer Völker verwurzelt,
- in beiden sind die Abgeordneten auf Grund des Mehrheitswahlrechts ihren Wahlkreisen und damit dem Wähler näher als ein wesentlicher Teil unserer Bundestagsmitglieder,
- in beiden ist die Wahrnehmung der eigenen Rechte durch die Abgeordneten stärker ausgeprägt als im Bundestag“ [Schauer 1996, S. 138].

1.2.3 Staatsoberhaupt und Regierung

Im institutionellen Bereich der Verfassung *Frankreichs* von 1958 wurde versucht, mittels einer geeigneten Konstruktion die Stabilität des politischen Systems zu gewährleisten. Resultat dieser Bemühungen ist die starke Stellung der Exekutive – Staatspräsident und Ministerrat (Premierminister und Minister) – gegenüber dem Parlament, versinnbildlicht durch die enorme Machtfülle des französischen Staatspräsidenten. Auch wenn die Verfassung für die Exekutive eine doppelköpfige Struktur vorsieht, da verfassungsmäßig neben dem Staatspräsidenten auch dem Premierminister weit reichende Kompetenzen übertragen werden, überragt in der Verfassungswirklichkeit der Fünften Republik „die Machtstellung des Präsidenten allerdings fast durchgehend die aller anderen politischen Akteure“ [Schild 1997, S. 67]. Mehr noch kann sogar behauptet werden, dass es sich um das einzige parlamentarische Regime handelt, „in dem der Staatsoberhaupt die auch gegenüber dem Regierungschef entscheidende politische Figur geworden ist“ [Kimmel 1993, S. XXXI]. Der französische Präsident wird für eine seit der Verfassungsänderung im Jahr

2002 nicht mehr sieben- sondern fünfjährige Amtszeit direkt vom Volk gewählt, wobei seine Wiederwahl beliebig oft zulässig ist. Seine Machtfülle basiert auf umfangreichen, verfassungsrechtlich verankerten Befugnissen, die als II. Titel „Der Präsident der Republik“ direkt dem I. Titel „Souveränität“ folgen. Hierzu folgender Ausschnitt:

- Nach Art. 5 wacht der Präsident über die Einhaltung der Verfassung, sichert die Kontinuität des Staates und garantiert die nationale Unabhängigkeit, die Unversehrtheit des Staatsgebietes sowie die Einhaltung der Verträge.
- Nach Art. 8 ernennt der Präsident den Premierminister und auf Vorschlag des Premierministers die weiteren Regierungsmitglieder.
- Nach Art. 9 führt nicht – wie man vermuten könnte – der Premierminister den Vorsitz im Ministerrat, sondern der Präsident.
- Nach Art. 10 kann der Präsident eine erneute Beratung der Gesetze verlangen.
- Nach Art. 11 kann der Präsident auf Vorschlag der Regierung oder beider Kammern jeden Gesetzesentwurf aus festgelegten Bereichen zum Volksentscheid bringen.
- Nach Art. 12 obliegt dem Präsidenten nach Beratung mit dem Premierminister und den Präsidenten der beiden Kammern das Recht zur Auflösung der Nationalversammlung. Hier ist anzumerken, dass nur in Frankreich, Portugal und Griechenland der Staatschef allein über die Parlamentsauflösung entscheiden kann.
- Nach Art. 13 ernennt der Staatspräsident die zivilen und militärischen Staatsämter.
- Nach Art. 16 ist der Präsident der Oberbefehlshaber der Streitkräfte.
- Nach Art. 16 kann der Präsident erforderliche Maßnahmen ergreifen und somit außerordentliche Vollmachten ausüben, sofern die Institutionen der Republik, die Unabhängigkeit der Nation, die Integrität ihres Staatsgebietes oder die Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen schwer und unmittelbar bedroht sind und die ordnungsgemäße Tätigkeit der verfassungsmäßigen öffentlichen Gewalten unterbrochen ist.

Dieser Ausschnitt soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass die französische Verfassung sehr wohl auch der Regierung erhebliche Befugnisse zugesteht. Nach Artikel 20 bestimmt und leitet die Regierung die Politik der Nation und verfügt über die Verwaltung und die Streitkräfte. Der Premierminister wiederum leitet nach Artikel 21 die Tätigkeit der Regierung und ist für die Landesverteidigung verantwortlich. Rein verfassungstheoretisch könnte somit der Premierminister einen viel höheren Stellenwert in der französischen Politik besitzen. Die Verfassungspraxis blickt hingegen auf eine andere Tradition: „Der

charismatische erste Präsident der V. Republik, General Charles de Gaulle, entwickelte eine Verfassungspraxis, die von einer politischen Rolle des Präsidenten geprägt war, die weit über seine verfassungsmäßige Stellung hinausreichte. Im gesamten Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, in der Beendigung des Algerienkrieges und in jedem innenpolitischen Bereich, den er als wichtig erachtete, bestimmte de Gaulle – und nicht der Premierminister – die Politik“ [Schild 1997, S. 69]. Die Legitimation dieser Machtfülle erhält der Präsident in erster Linie über die Direktwahl durch das Volk. Eine derart weitreichende Politik setzt natürlich voraus, dass sich der französische Präsident auf eine ihm wohl gesonnene und verlässliche Parlamentsmehrheit und Regierungspartei bzw. -koalition stützen kann. In einer solchen günstigen Konstellation kann ein charismatischer Präsident seine Macht praktisch überall dort ausüben, „wo es die Verfassung nicht ausdrücklich anders vorsieht“ [Ebd.]. Unter diesen Gesichtspunkten ist verständlich, dass das französische Regierungssystem häufig als präsidentielles System bezeichnet wird. Dabei ist die Bezeichnung als semi-präsidentielles Mischsystem zutreffender, schließlich koexistieren präsidentielle Elemente – z.B. Direktwahl des Präsidenten – und parlamentarische Elemente – z.B. Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament [Vgl. Ebd., S. 68].

In *Deutschland* hingegen kann der Regierungschef, also der Bundeskanzler als das Machtzentrum des politischen Systems betrachtet werden. Die Rolle des Bundespräsidenten – wenn auch als Staatsoberhaupt der Bundesregierung im Grundgesetz vorangestellt – wurde gegenüber der Regierung und dem Parlament betont klein gehalten, indem dem Bundespräsidenten lediglich repräsentative Aufgaben übertragen wurden. Folgerichtig ist für den Bundespräsidenten auch keine Direktwahl durch das Volk vorgesehen. Er wird für eine fünfjährige Amtszeit mit der Möglichkeit einer einmaligen Wiederwahl von der Bundesversammlung – bestehend jeweils zur Hälfte aus Bundestagsabgeordneten und vom Landtag entsandten Wahlmännern – gewählt. So haben die Erfahrungen mit der Weimarer Republik im Grundgesetz insbesondere beim Bundespräsidenten ihre deutliche Handschrift hinterlassen. Die Exekutive „wurde im Lichte des ‚Traumas von Weimar‘ in der einen ‚Spitze‘, im Amt des Staatsoberhauptes, in solchem Umfang geschwächt, dass man sich fragen könnte, ob es nicht systemgerechter gewesen wäre, auf ein repräsentatives Staatsoberhaupt gänzlich zu verzichten (...)“ [Beyme 1993, S. 296]. Eine aktive Gestaltung der Politik durch den Bundespräsidenten ist jedenfalls nicht vorgesehen. Anders bei der Regierung: Die Sorge um die Regierungsstabilität führte zur Schaffung eines Kanzlersystems, in welchem „die Krone

der Sanktionen des Parlaments gegen die Regierung, das Misstrauensvotum, durch die allein zulässige Form des konstruktiven Misstrauensvotums an schwer erfüllbare Voraussetzungen gebunden worden ist“ [Ebd., S. 256]. Die Bundesregierung besteht nach Artikel 62 aus dem Bundeskanzler und aus den Bundesministern. Der Bundeskanzler, auf Vorschlag des Bundespräsidenten ohne Aussprache vom Bundestag gewählt, schlägt die Bundesminister vor, welche wiederum vom Bundespräsidenten ernannt werden. Der Bundeskanzler bestimmt nach Artikel 65 die Richtlinien der Politik und trägt für diese auch die Verantwortung. Er hat demnach die Richtlinienkompetenz inne. Innerhalb dieser Richtlinien leiten die Bundesminister ihre Geschäftsbereiche selbständig und in eigener Verantwortung. Die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte obliegt nach Artikel 65a dem Verteidigungsminister, im Kriegsfall nach Artikel 115b allerdings dem Bundeskanzler. Es sei an dieser Stelle erwähnt – auch wenn es sich von selbst versteht – dass neben den rein verfassungsrechtlich vorgesehenen Befugnissen des Bundeskanzlers seine Persönlichkeit, die Parteienkonstellation sowie aktuelle gesellschaftliche und wirtschaftliche Probleme seine Politik erheblich beeinflussen können.

Für die Betrachtung der Regierung *Großbritanniens*, bestehend aus Premierminister und seinem Kabinett, liegt wenig generalisierbares Wissen vor, denn ihre „wissenschaftliche Erforschung erfordert besonderen detektivischen Spürsinn. Die ihnen gewidmeten Standardwerke interpretieren, wenn sie nicht auf Akten zurückgreifen, die erst nach einer Sperrfrist von 30 Jahren frei werden, einzelne Indiskretionen und Skandale oder in Memoiren oder Gerichtsverhandlungen zutage kommende Einzelheiten“ [Döring 1993, S. 159]. Erschwerend kommt hinzu, dass der Bereich von Premierminister und seinem Kabinett „zu dem am wenigsten durch förmliche Gesetze schriftlich fixierten, sondern überwiegend durch juristisch nicht erzwingbare Konventionalregeln verfassten Bereich der nur ‚teilweise aufgeschriebenen‘ Verfassung“ [Ebd., S. 160] gehört. Dennoch liegen wesentliche Aspekte des britischen Regierungssystems klar auf der Hand. Die Bemühungen um die Stabilisierung und Stärkung des politischen Systems konzentrieren sich gerade in parlamentarischen Monarchien mit einem demokratisch nicht legitimierten Monarchen als Staatsoberhaupt auf den Regierungschef, weshalb auch der britische Premierminister zu den machtvollsten Regierungschefs zählt [Vgl. Kimmel 1993, S. XXIXf.]. Dabei hängt die Stabilität vor allem mit dem britischen Zweiparteiensystem zusammen, denn die aus der Unterhauswahl siegreich hervorgehende Ein-Partei-Regierung verfügt „über eine auf der internationalen Verfassungslandkarte vergleichsweise einmalige (faktisch natürlich je nach inner- und zwischenparteilichen Konstellationen wechselnde)

Chance (...), ihren legislativen Mehrheitswillen ohne großen Widerstand in Gesetzesform zu bringen“ [Döring 1993, S. 32]. In der britischen Erbmonarchie ist die Königin bzw. der König das Staatsoberhaupt. Die Königin nimmt in erster Linie repräsentative Pflichten wahr, hat darüber hinaus aber aufgrund ihrer diplomatischen und symbolischen Bedeutung einen gewissen innenpolitischen Einfluss. Die Verantwortung für ihre Prärogativrechte ist allerdings auf den Premierminister und sein Kabinett übergegangen, so beispielsweise „die Eröffnung und Vertagung des Parlaments, die förmliche Zustimmung zur Gesetzgebung, die Ernennung und Entlassung der Minister, die Kriegserklärung und der Friedensschluss, die Erhebung von Bürgern in den Adelsstand, die Ernennung der Richter und das Begnadigungsrecht“ [Ebd., S. 164]. Die mit dem Amt des britischen Premierministers verbundene Machtfülle, die natürlich von einer verlässlichen Mehrheit im Unterhaus abhängt, spiegelt sich in den seit längerem gebräuchlichen Begriffen „prime ministerial government“ und „cabinet government“ wider.⁶²

Bei der vergleichenden Betrachtung zeigt sich, dass die politischen Systeme Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens von der Stabilisierung und der Stärkung ihrer Exekutive geprägt sind. Dies mit individuellen Hintergründen: Mit der französischen Verfassung der Fünften Republik und dem deutschen Grundgesetz sollte den spezifisch negativen Erfahrungen mit der Instabilität der Dritten und Vierten Republik bzw. der Weimarer Republik begegnet werden. In Großbritannien hingegen ergibt sich die Stabilität vor allem aus dem Zweiparteiensystem und der systemimmanenten Stärkung der Regierung gegenüber der demokratisch nicht legitimierten Königin, was weitere institutionelle Regelungen überflüssig macht. Es zeigen sich darüber hinaus Unterschiede in der Machtfülle der Staats- bzw. Regierungschefs der drei Länder. Als Fazit ist hierbei festzuhalten, dass Unterschiede in der konkreten Ausgestaltung der verfassungstheoretischen und verfassungspraktischen Kompetenzen die Machtposition des deutschen Bundeskanzlers mehr eingrenzen als den französischen Staatspräsidenten und den britischen Premierminister. Auch wenn alle drei jeweils an der Spitze des politischen Machtzentrums stehen, sind doch der Präsident Frankreichs und der Premier Großbritanniens im Vergleich zum deutschen Bundeskanzler von einer weltweit recht

⁶² Abschließend zur britischen Regierung folgendes Zitat: „Walter Bagehot (...) zögerte nicht mit dem Urteil, eine so vortreffliche Verfassung wie die britische, auf die er überaus stolz war, wäre sicherlich nicht so bereitwillig akzeptiert worden, wenn die reale Machtfülle von Premierminister und Kabinett in klaren Verfassungsartikeln niedergelegt worden und für jedermann sichtbar gewesen wäre. Nur durch listige Verschleierung habe eine vortreffliche Einrichtung wie das aus dem Parlament hervorgegangene und diesem Rechenschaft schuldende, aber für die Dauer einer Legislaturperiode fast uneingeschränkte Handlungsvollmacht besitzende britische Kabinett aufsteigen können“ [Döring 1993, S. 160].

ungewöhnlichen Handlungs- und Entscheidungsfreiheit gekennzeichnet [Vgl. Ebd., S. 28]. Es sei abschließend nochmals betont, dass natürlich auch das persönliche und politische Ansehen eines jeden Politikers eine nicht unerhebliche Rolle für die Einflussnahme im politischen Prozess spielen.

1.2.4 Zentralismus und Föderalismus

Frankreich ist politisch in 22 Regionen mit direkt gewählten Parlamenten, 95 Departements und vier Überseedepartements (Guadeloupe, Guayana, Martinique, Réunion) sowie vier Überseegebiete (Neukaledonien, Polynesien, Wallis, Futuna/Ozeanien) und zwei Gebietskörperschaften (Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon) gegliedert und gilt als „Musterbeispiel eines zentralisierten Staatswesens“ [Schild 1997, S. 91]. Der französische Zentralismus ist allerdings mit einigen strukturellen Problemen verbunden, die Anfang der 80er Jahre zu wesentlichen Erfolgen im Dezentralisierungsprozess führten.⁶³ Hierbei sind in erster Linie drei Problembereiche des Zentralismus zu nennen: Erstens Effizienzprobleme der staatlichen Politik und Verwaltung, zweitens die regional ungleiche Verteilung ökonomischer Potenziale und der Bevölkerung sowie drittens Probleme der politischen Willensbildung und Partizipation [Vgl. Ebd.]. Mit dem Dezentralisierungsgesetz von 1982 erhielten die 22 Regionen als nunmehr eigenständige lokale Gebietskörperschaften eigene Parlamente und begrenzte Eigenmittel. „Eine Föderalisierung des Staatsaufbaus war mit der Dezentralisierung von 1982/83 nicht beabsichtigt. Die neu geschaffene Region hat also keine staatliche Qualität und ist von ihrer Bedeutung her nicht entfernt mit den deutschen Bundesländern vergleichbar. Die rechtlichen Rahmenbedingungen des Handelns aller lokalen Gebietskörperschaften werden weiterhin allein vom Zentralstaat gesetzt. Weder die Gemeinde noch das Departement oder die Region haben also eine gesetzgebende oder Verordnungsgewalt. Das zentralistische Verwaltungssystem wurde lediglich verändert und dezentralisiert, nicht jedoch in Frage gestellt“ [Ebd., S. 93]. Die jahrhundertealte Tradition der „einen und unteilbaren“ Republik, im ersten Artikel der Verfassung der Fünften Republik fixiert, erklärt, weshalb der Dezentralisierungsprozess „weder in einem Föderalismus münden soll noch, wie der Verfassungsrat entschieden hat, ohne vorherige Verfassungsänderung münden darf (...)“

⁶³ „Der Dezentralisierungsprozess führte zur Verabschiedung von mehr als 40 Gesetzen und 300 Dekreten (...) und ist gewiss noch nicht abgeschlossen. Die wichtigsten gesetzlichen Grundlagen wurden 1982 mit dem Gesetz über die ‚Rechte und Freiheiten der Gemeinden, Departements und Regionen‘ und mit den im Jahre 1983 verabschiedeten Gesetzen zur Kompetenzverlagerung hin zu den lokalen Gebietskörperschaften und zur inhaltlichen Konkretisierung der Dezentralisierung gelegt“ [Schild 1997, S. 92].

[Kimmel 1993, S. XXXV]. Aufgrund der nicht unerheblichen Dezentralisierungsbestrebungen kann Frankreich aber zweifellos als dezentralisierter Einheitsstaat bezeichnet werden.

Im Artikel 20 des Grundgesetzes von *Deutschland* wird der demokratische und soziale Bundesstaat als Verfassungsgrundsatz festgeschrieben und mit dem Artikel 79 jeder Verfassungsänderung entzogen. Denn nach diesem sind Änderungen der Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung sowie die Grundsätze der Artikel 1 bis 20 des Grundgesetzes unzulässig. „Die Föderalstruktur der Bundesrepublik Deutschland gehört zum unantastbaren Kern der grundgesetzlichen Verfassungsordnung“ [Ossenbühl 1990, S. 131]. Der föderale Bundesstaat, die Aufteilung in Bund und Länder ist folglich ein unveränderbares Verfassungsprinzip. „Dazu gehört, dass die Länder Staatsqualität haben, also weit mehr als nur nach geordnete Verwaltungseinheiten sind. Zu ihrem Staatscharakter gehört zweierlei: Sie verfügen über eigene Kompetenzen (haben also einen eigenständigen politischen Gestaltungsspielraum); und sie wirken bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit, sind also an gesamtstaatlichen Entscheidungen maßgeblich beteiligt“ [Hrbek 2002, S. 267f.]. Dies sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass seit vielen Jahrzehnten die sukzessive Ausweitung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundestags im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung auf Kosten der Länderparlamente geht. In diesem Zusammenhang wird auch von einer Entmachtung der Bundesländer und ihrer Länderparlamente gesprochen [Vgl. Ossenbühl 1990, S. 132]. Andererseits erfahren die Länder über den Bundesrat durch die Ausweitung zustimmungspflichtiger Gesetze einen Zugewinn an Einfluss. Die spezifische Problematik des föderalen Aufbaus von Deutschland erfährt im Hinblick auf die Europäische Union eine weitere Brisanz. Die deutschen Länder haben wie die Regionen anderer Mitgliedstaaten als Untergliederungen des Bundes keinen eigenen europarechtlichen Status. „Man hat deshalb vom ‚Dilemma des deutschen Föderalismus in der Europäischen Gemeinschaft‘ gesprochen, brauchen EG-Entscheidungen doch den Föderalismus der Bundesrepublik nicht zu berücksichtigen, obwohl er zu deren wichtigsten Verfassungsprinzipien gehört“ [Haungs 1993, S. 133]. Die deutsche EU-Mitgliedschaft stellt somit in besonderer Weise eine Herausforderung für das bundesstaatliche Verfassungsprinzip dar.

Entgegen der vielfach befürchteten Aushöhlung der Kompetenzen und Interessen der Bundesländer ist es diesen im Gegenteil gelungen, „innerhalb eines recht kurzen Zeitraums

die Rolle als aktive Mitspieler in der europapolitischen Arena zu erwerben und wahrzunehmen“ [Hrbek 2002, S. 280]. Dies kann wie folgt veranschaulicht werden:

- Mit dem im Rahmen des Maastrichter Vertrags neu eingeführten Artikel 23 des Grundgesetzes, dem so genannten „Europa-Artikel“, wurde die Rolle der Bundesländer bei der Behandlung von Angelegenheiten der Europäischen Union verfassungsrechtlich verankert. Zunächst wird betont, dass Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union aktiv mitwirkt, welche wiederum unter anderem föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet sei – also eine implizite Untermauerung des föderalen Verfassungsprinzips. Weiter wird für jegliche Änderungen auf der Ebene der Europäischen Union, durch die das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird bzw. dazu die Möglichkeit geschaffen wird, eine verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat vorgeschrieben. Darüber hinaus werden die Mitwirkungsrechte der Bundesländer in europäischen Angelegenheiten ausführlich geregelt und durch das „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“ vom 12. März 1993 sowie der hierzu abgeschlossenen Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder vom 29. Oktober 1993 ergänzt.
- Weitere Handlungsspielräume wurden mit dem Ausschuss der Regionen als beratendes Organ der Europäischen Union, durch den Maastrichter Vertrag im Jahre 1994 errichtet, und der Möglichkeit der Vertretung der Bundesrepublik Deutschland durch ihre Länder im Rat geschaffen [Vgl. Ebd.].
- „Ergänzt und abgerundet wird dieses Arsenal von erfolgreichen Anpassungsmaßnahmen durch den Aufbau eigenständiger Aktivitäten in Fragen der Europapolitik“ [Ebd.]. So beispielsweise die Informationsbüros der deutschen Länder in Brüssel.

Das Verfassungsprinzip der Bundesstaatlichkeit weist somit für das politische System Deutschlands zwei wesentliche Besonderheiten auf. Zum einen stehen der deutsche Föderalismus und die Europäische Union in einem sensiblen Wechselverhältnis, womit Europa für Deutschland „im besonderen Sinne zum Prüfstein des Föderalismus“ [Ossenbühl 1990, S. 132] wird.⁶⁴ Zum anderen demonstriert die Stärkung der

⁶⁴ An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die zweifellos gestärkte Rolle der deutschen Bundesländer in der Europapolitik sogar eine Debatte um den deutschen Föderalismus als Bremser der deutschen Europapolitik und europäischen Integration aufgeworfen hat [Vgl. Hrbek 2002].

Zentralgewalt des Bundes gegenüber den Ländern, dass Föderalismus und Zentralismus durchaus nebeneinander bestehen können.

Großbritannien ist in die vier Landesteile England, Wales, Schottland und Nordirland gegliedert und wird zum Teil als vollständiger Einheitsstaat [Vgl. Schauer 1996, S. 135] oder aber als maßvoll dezentralisierter Einheitsstaat [Vgl. Kimmel 1993, S. XXXV] bezeichnet. Zweifellos darf nicht übersehen werden, dass „England selbst der älteste und am festesten gefügte Einheitsstaat in Europa bleibt“ [Johnson 1990, S. 309]. Dennoch gibt es eine Reihe von Sonderregelungen für die nicht-englischen Landesteile, die das spezifische Nebeneinander eines zentralisierten politischen Systems und einer zugleich vielfach dezentralisierten Struktur in Großbritannien illustrieren. Die durch Gesetze geschaffene Regionalautonomie von Schottland, Wales und Nordirland ist unterschiedlich ausgestaltet [Vgl. Kimmel 2000, S. 579ff.]:

- Schottland verfügt über ein eigenes Parlament mit Gesetzgebungskompetenzen und über eine eigene Regierung, hat aber keine Finanzautonomie. Hier ist der Grad an Autonomie sicherlich am höchsten. Dennoch behält das Parlament von Westminster seine uneingeschränkte und ungeteilte Souveränität, auch wenn faktisch der Grundsatz der Parlamentsouveränität ausgehöhlt wird. Die „reserved matters“ des britischen Parlaments – Außenpolitik inklusive Europapolitik, Verteidigung, Verfassung, Staatsangehörigkeit und Emigration – bleiben jedenfalls unangetastet. Seit dem 1. Juli 1999 gibt es in Brüssel eine eigene schottische Vertretung, womit die bestehenden Mitwirkungsmöglichkeiten Schottlands in Angelegenheiten der Europäischen Union unterstrichen werden.
- Ein deutlich geringerer Grad an Autonomie findet sich hingegen in Wales. Wales besitzt lediglich eine eigene „Versammlung“ mit Vollzugs- aber ohne Gesetzgebungskompetenzen. Der Aspekt der Parlamentsouveränität ist somit nicht relevant. Auch Wales verfügt über keine Finanzautonomie.
- Die Regionalautonomie Nordirlands ist eine sehr komplexe Thematik, da diese in die Friedensregelung eingebunden ist. Jedenfalls verfügt Nordirland über ein eigenes Parlament mit Gesetzgebungskompetenzen sowie über eine eigene Regierung. „Das Regionalparlament hat volle legislative und exekutive Zuständigkeit für alle Politikfelder, die bisher in der Verantwortung der nordirischen Regierungsbehörden lagen, unter Leitung der entsprechenden britischen Ressorts“ [Ebd., S. 581]. Theoretisch könnte das Westminster-Parlament für Nordirland noch gesetzgeberisch tätig werden, faktisch ist seine Souveränität allerdings relativiert. Es ist nicht weiter

überraschend, dass die in diesem Fall hochsensiblen Bereiche Inneres und Justiz „reserved matters“ des britischen Parlaments verbleiben.

Zusammenfassend lässt sich folgendes festhalten: „Großbritannien hat bekanntlich keine bundesstaatliche Tradition, sondern im Gegenteil eine lange Erfahrung der politischen Einheit des Staates. Die Zentralisierung der Regierungsentscheidungen auf nationaler Ebene, wie des parteipolitischen Lebens schlechthin, verbindet sich jedoch mit einer zum Teil aufgelockerten und dezentralisierten Struktur der Verwaltung. Das Land hat nie ein hierarchisch aufgebautes System der staatlichen Verwaltung gekannt (...)“ [Johnson 1990, S. 328]. An dieser Stelle sind auch die Erfahrungen Großbritanniens mit bundesstaatlichen Verfassungen der Dominions zu erwähnen, die seit 1948 Länder des Commonwealth of Nations sind und zuvor sich offiziell selbst verwaltende Kolonien des Britischen Reiches waren. Die Bezeichnung als Dominion sollte den weißen Siedlungskolonien Australien, Kanada, Neuseeland, Neufundland und Südafrikanische Union zeigen, dass sie im Empire einen höheren Stellenwert besitzen als die anderen Kolonien. Hierzu die Verfassungen Australiens aus dem Jahr 1900 und Kanadas aus dem Jahr 1867: Australien ist eine föderal aufgebaute parlamentarische Monarchie, in der jeder Bundesstaat und jedes Territorium – mit Ausnahme von Queensland – ein Zweikammerparlament besitzen, welche in ihrer Gesetzgebung weit gehend kompetent sind und in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Polizei, Verkehr sowie Justiz über die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz verfügen. Auch das bundesstaatliche Parlament Australiens verfügt über zwei Kammern, dem Repräsentantenhaus und dem Senat als Oberhaus. Kanada ist ebenfalls föderal organisiert und gliedert sich in zehn Provinzen, die durch eigene Regierungen verwaltet werden, und in drei von der Regierung Kanadas verwalteten Territorien. Weiterhin ist die Federal Union zu nennen, die sich in Großbritannien für den Aufbau föderaler und demokratischer Strukturen in Europa einsetzt. Die Federal Union steht in engem Zusammenhang mit einer langen europäischen Bewegung, die ihren Ursprung in der Schweiz hat, wo im Juni 1934 angeregt durch den Paneuropa-Kongress eine eigene Europa-Union als ein wichtiger Baustein gegründet wurde. Im August 1938 zog als nächstes Land Großbritannien mit der Gründung der Pax Union in London nach, die sich kurze Zeit später Federal Union nannte. In diesem Kontext ist bemerkenswert, dass sich bereits im Jahr 1940 über Tausend Mitglieder aktiv für ein föderal strukturiertes Europa einsetzten.⁶⁵ Großbritannien ist somit ein politisch vereinheitlichter Staat mit einigen Besonderheiten, bundesstaatlichen

⁶⁵ Nähere Informationen unter: <http://www.federalunion.org.uk>.

Erfahrungen und Befürwortern einer europäischen Föderation, keineswegs also ein gänzlich zentralisierter Staat. Dennoch würde eine tief greifende politische Dezentralisierung das Dogma der Parlamentsouveränität in Frage stellen und kann folgerichtig kein Ziel der britischen Politik sein. Zudem würde diese auch der großen Bedeutung, die mehrheitlich der Sicherung der wirtschaftlichen Einheit Großbritanniens beigemessen wird, widersprechen [Vgl. Ebd.].

Im Ergebnis können den politischen Systemen Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens jeweils Erfahrungen sowohl mit zentralen als auch mit dezentralen⁶⁶ Strukturelementen nachgewiesen werden. Die Gewichtung dieser variiert allerdings. Frankreich und Großbritannien sind geprägt von einer langen Tradition politischer Einheit, so dass die rechtliche und politische Basis für eine innerstaatliche Entwicklung in Richtung Föderalismus schwer herzustellen sein dürfte. Konsequenterweise findet auch ein föderalistisches Ordnungsmodell für die Europäische Union wenig Anklang in Frankreich und Großbritannien. Anders in Deutschland. Hier muss das Verfassungsprinzip der Bundesstaatlichkeit im komplexen Mehrebenensystem der Europäischen Union bewahrt werden. Somit wird die Entwicklung der Europäischen Union in Richtung Föderalismus nicht nur befürwortet, sie ist vielmehr eine verfassungsrechtliche Notwendigkeit.

1.2.5 Rechtsprechung

Die Rechtsprechung Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens zum europäischen Integrationsprozess ist eine sehr breite und komplexe juristische Thematik. Es soll auch gar nicht der Versuch unternommen werden, die Rechtsprechung der drei Länder im Detail zu analysieren. Vielmehr geht es um die zentralen Leitlinien dieser, die einen Aufschluss über die Integrationsoffenheit der jeweiligen Rechtsprechung geben sollen.

Bevor die wesentlichen Leitlinien der Rechtsprechung *Frankreichs* dargestellt werden, ist ein Blick auf die verfassungsrechtliche Basis zu werfen. Mit der Verfassung der Fünften Republik wurde die Präambel vom 27. Oktober 1946 übernommen, womit diese weiterhin Gültigkeit besitzt. In ihr heißt es im 15. Absatz: „Unter dem Vorbehalt der Gegenseitigkeit stimmt Frankreich den zur Organisation und Verteidigung des Friedens notwendigen Einschränkungen seiner Souveränität zu“. Das Prinzip des Vorrangs völkerrechtlicher

⁶⁶ Hierzu sei angemerkt, dass sich föderalistische Bewegungen aus Frankreich, Deutschland und Großbritannien in der Union der Europäischen Föderalisten engagieren. Die UEF, gegründet am 17. Dezember 1946 in Paris, ist eine supranationale Nichtregierungsorganisation, die sich für die Förderung eines demokratischen und föderalen Europas einsetzt. Sie vereint Organisationen und Föderalisten aus 20 europäischen Staaten.

Verträge wird in Artikel 55 der Verfassung von 1958 wie folgt geregelt: „Die ordnungsgemäß ratifizierten oder genehmigten Verträge oder Abkommen erlangen mit ihrer Veröffentlichung höhere Rechtskraft als die Gesetze, vorausgesetzt, dass die Abkommen oder Verträge von den Vertragspartnern angewandt werden“. Völkerrechtliche Verträge können durch ein einfaches Gesetz oder auch durch ein Referendum ratifiziert werden. Nach Artikel 61 der Verfassung von 1958 können die Gesetze vor ihrer Verkündung zur Überprüfung ihrer Verfassungsmäßigkeit dem Verfassungsrat vorgelegt werden. Aus verfassungsrechtlicher Sicht besteht demnach die Möglichkeit sowohl des Souveränitätstransfers als auch der Mitgliedschaft in einer supranationalen Einrichtung. Parallel dazu gilt natürlich unverändert das tief verwurzelte französische Verfassungsprinzip der nationalen Souveränität. Konsequenterweise bleibt nach wie vor das Prinzip der nationalen Souveränität „der bei weitem wichtigste Baustein der gerichtlichen Übertragungsschranken und stellt dieses unverändert das empfindlichste konstitutionelle Integrationshindernis Frankreichs dar“ [Hecker 1998, S. 266]. Dennoch ist die Entwicklung der Rechtsprechung Frankreichs von einer konstant integrationsfreundlichen Haltung geprägt: „Die Rechtsprechung des Conseil Constitutionnel war durch das Fortschreiten seines erfolgreichen Bemühens gekennzeichnet, die volle Wirkung des Gemeinschaftsrechts in Frankreich unter Beseitigung von Hindernissen innerhalb der nationalen Rechtsordnung zu gewährleisten“ [Müller-Graff/Reichel 1998, S. 397]. Der damit verbundene politisch-rechtliche Balanceakt lässt sich sehr anschaulich am Beispiel des Maastrichter Vertrags verdeutlichen. Wie bereits erwähnt, wurde als Verfassungsänderung vom 26. Juni 1992 der neue Titel XIV zur Europäischen Union (bzw. Titel XV in der Version vom 8. Juli 1999) in die französische Verfassung aufgenommen, da Bereiche des Maastrichter Vertrags nicht verfassungskonform waren. Es galt, mit dieser Verfassungsänderung die Ratifizierung überhaupt zu ermöglichen. Sie beschränkte sich allerdings ausschließlich auf die verfassungsrechtlich notwendigen Änderungen im Zusammenhang mit dem Unionsvertrag, der weitere Rechtszustand blieb unberührt. Es gab demnach keine grundlegende Neuregelung der Kompetenzübertragung. „Es fehlten hierfür die politischen Mehrheiten: Jeder Versuch, die allgemeine verfassungsrechtliche Integrationsermächtigung zu erweitern (also das verfassungsgerichtliche Konzept der Übertragungsschranken im Wege der Verfassungsänderung auszudehnen), hätte das gesamte Maastricht-Projekt dem politischen Risiko des Scheiterns ausgesetzt und hat daher unterbleiben müssen“ [Hecker 1998, S. 255f.]. Aber der Conseil Constitutionnel stellte im Rahmen der Überprüfung der

Verfassungsmäßigkeit des Maastrichter Vertrags die Möglichkeit einer weiter gehenden Integration fest: „Dabei sprach der Conseil Constitutionnel schlicht von internationalen Verpflichtungen mit dem Ziel der Gründung und Weiterentwicklung einer ständigen internationalen Organisation, die Rechtspersönlichkeit habe und auf welche die Mitgliedstaaten Kompetenzen übertragen, ordnete die Gemeinschaft dabei anders als das Bundesverfassungsgericht nicht in Kategorien ein, aus denen sich Rückschlüsse auf die Vereinbarkeit mit Verfassungsprinzipien ergeben würden. Die Integrationsoffenheit der Verfassungsordnung wurde danach nicht durch den Charakter der Gemeinschaften begrenzt“ [Müller-Graff/Reichel 1998, S. 398]. Allerdings setzt jede substantielle Erweiterung der Befugnisse der Europäischen Union in den Bereichen Inneres, Justiz, Verteidigung oder Äußeres genauso wie jede substantielle Änderung der institutionellen Architektur auch weiterhin eine Verfassungsänderung voraus [Vgl. Hecker 1998, S. 266]. Frankreich behält also die letzte Kontrolle über weitere wesentliche Souveränitätsübertragungen. Auch wenn der Conseil Constitutionnel zweifellos mit seiner integrationsfreundlichen Haltung eine wichtige Rolle in der französischen Europapolitik und für die europäische Integration spielt, bleibt somit festzuhalten, dass seine Rechtsprechung eng mit dem Prinzip der nationalen Souveränität Frankreichs verbunden bleibt. Abschließend sollte die noch junge Tradition des Conseil Constitutionnel Erwähnung finden, denn die verfassungsrechtliche Kontrolle in Form des Verfassungsrats wurde erst mit der Verfassung der V. Republik geschaffen. Bei den vorherigen Verfassungen Frankreichs setzte sich das tief verwurzelte Verfassungsdenken durch, dass jedes Gesetz Ausdruck des souveränen Willens des Volkes ist und folglich die verfassungsrechtliche Kontrolle von Gesetzen die Gefahr einer Richterherrschaft impliziert.

Im Gegensatz zu Frankreich wurden in *Deutschland* mit der Einführung des neuen Artikels 23 zur Europäischen Union in das Grundgesetz die Kompetenzübertragung und die Mitwirkung der Bundesländer in den Angelegenheiten der Europäischen Union grundsätzlich und ausführlich geregelt. Bis zum Jahr 1992 war noch der Artikel 24 Abs. 1 des Grundgesetzes die verfassungsrechtliche Basis für die Beteiligung Deutschlands an der europäischen Integration. Zum Wortlaut: „Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen“. Weder das Ausmaß der Kompetenzübertragung noch die Form der zwischenstaatlichen Einrichtung wurden hier präzisiert, so dass prinzipiell ein großer Handlungsspielraum zur Verfügung stand. Mit dem im Rahmen des Maastrichter Vertrags neu eingeführten Artikel 23 Abs. 1 des

Grundgesetzes wurde hingegen eine konkrete Struktursicherungsklausel verankert [Vgl. Müller-Graff/Lenk 2002, S. 303]. Zum Wortlaut: „Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79 Abs. 2 und 3“. Mit der Struktursicherungsklausel des Artikels 23 Abs. 1 GG und der so genannten Ewigkeitsklausel des Artikels 79 Abs. 3 GG werden die Strukturmerkmale zum einen der Europäischen Union und zum anderen der Bundesrepublik Deutschland thematisiert und damit gewährleistet, „dass mit einem Fortschreiten der Integration auf europäischer Ebene die Prinzipien gewahrt werden, die zuvor verfassungstextlich allein zur Verwirklichung auf nationaler Ebene vorgegeben waren“ [Ebd., S. 304]. Die mit dem Artikel 23 des Grundgesetzes begründeten Begrenzungen sind aber keineswegs als potenziell integrationshemmend auszulegen. Im Gegenteil wird sich mit dem „Europa-Artikel“ wie auch mit der Präambel des Grundgesetzes dazu verpflichtet, an der Weiterentwicklung der Europäischen Union aktiv mitzuwirken. Die europäische Integration ist und bleibt auch weiterhin ein verfassungsrechtlich verankertes Staatsziel Deutschlands. „Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich der Gesetzgeber für einen Kompromiss zwischen Integrationsöffnung und Struktursicherung entschieden hat. Die durch Art. 23 GG bewirkte Intensivierung der Integrationsverpflichtung wurde im Hinblick auf die Europäische Union mit einer Einschränkung der Bewegungsfreiheit der nationalen Integrationsgewalt verkoppelt. Dies bedeutet, dass die neue Ermächtigungsnorm einerseits die Integrationsbereitschaft der Bundesrepublik Deutschland stärkt, zugleich aber auch künftige Integrationsschritte steuert und begrenzt, indem sie inhaltliche und verfahrensmäßige Kriterien für die Verwirklichung des Ziels ‚Europäische Union‘ vorgibt. Jedoch ist nicht erkennbar, dass durch Art. 23 GG zwangsläufig eine Hemmung der Integration verursacht wird“ [Ebd., S. 307f.]. Auch Dorau kommt zu dem Ergebnis, dass „das Grundgesetz in ausdrücklich offener Haltung gegenüber der europäischen Integration konzipiert wurde“ [Dorau 2001a, S. 188].

Das Grundgesetz konstituiert nach Artikel 20 einen demokratischen, sozialen und dem Rechtsstaatsprinzip verpflichteten Bundesstaat. Das Grundgesetz steht hierbei an der Spitze der Normenhierarchie, weshalb auch die Gesetzgebung ausdrücklich an die Verfassung gebunden wird. Die Erfahrungen der Weimarer Republik und des Dritten Reichs trugen außerdem dazu bei, ein Bundesverfassungsgericht zu schaffen, das im internationalen Vergleich über herausragende Kompetenzen verfügt. Das Verfassungsgericht ist im Grundgesetz verankert und verfügt als Verfassungsorgan über eine eigene Verwaltung und eigene Kompetenzen. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts war anfangs von einer betont europafreundlichen Haltung geprägt. So wurde die Europäische Gemeinschaft als supranationales Gebilde mit eigener Rechtsordnung charakterisiert und der Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht festgestellt. In der neueren Rechtsprechung, insbesondere im Maastricht-Urteil „betont das Bundesverfassungsgericht nun die Abhängigkeit der Gemeinschaft von den verfassungsgemäßen Entscheidungen der (Mitglied-) Staaten und weist auf Grenzen der Integration hin“ [Müller-Graff/Reichel 1998, S. 378]. Diese in gewisser Weise disziplinierende jüngere Rechtsprechung kann durchaus den Vorteil haben, dem immer tieferen und komplexeren europäischen Integrationsprozess Klarheit und Legitimation zu verleihen: „Die kluge Präzisierung der Voraussetzungen für die Mitwirkung der Bundesrepublik an der Europäischen Union kann im Gegenteil der inhaltlichen und legitimatorischen Gediegenheit der Einzelschritte dienen und damit Integrationsgefährdungen aus Unübersichtlichkeit und Legitimationszweifeln entgegenwirken“ [Müller-Graff/Lenk 2002, S. 317f.]. Im Fazit bleibt festzuhalten, dass es seit Beginn der 90er Jahre zwar mit der Änderung des Grundgesetzes wie auch mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu einigen neuen Anforderungen und Konkretisierungen für die Europapolitik Deutschlands kam, hiermit aber keine „grundsätzlich neue Lage im Hinblick auf die fortbestehende und textlich verankerte Offenheit des Grundgesetzes für die europäische Integration“ [Ebd., S. 322] geschaffen wurde.

Großbritannien stellt auch bezüglich seiner Rechtsprechung eine Besonderheit dar. Diese ergibt sich aus der Doktrin der Parlamentsouveränität, wonach die Gesetze des Parlaments keiner gerichtlichen Kontrolle unterliegen. Eine Überprüfung der Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit durch eine institutionalisierte Verfassungsgerichtsbarkeit wie in Frankreich und Deutschland ist nicht vorgesehen. Gleichwohl haben die britischen Richter mittels der Frage nach der Bedeutung parlamentarischer Entscheidungen auch im

ordentlichen Gerichtsverfahren einen nicht unbedeutenden Spielraum, nämlich dann, wenn es bei der Anwendung des Gesetzes durch die Regierung zu Klagen einzelner Bürger kommt [Vgl. Döring 1993, S. 182]: „So findet, auch wenn ein richterliches Prüfungsrecht kontinental-europäischen Zuschnitts, das sich auf die Feststellung der Verfassungswidrigkeit von Gesetzen erstreckt, im britischen System völlig unbekannt ist, doch über die Interpretation des ‚Sinns‘ von Gesetzen und über die Kritik ihrer konkreten Anwendung ein ‚judicial review‘ in die britische Verfassung Eingang“ [Ebd., S. 183]. Nach der Feststellung der fehlenden förmlichen Verfassungsgerichtsbarkeit in Großbritannien stellt sich die Frage nach der Rechtsprechung im Zusammenhang mit der europäischen Integration. Mit dem Beitritt Großbritanniens zur Europäischen Gemeinschaft wurde zum 1. Januar 1973 auch die gesamte gemeinschaftliche Gesetzgebung als unmittelbar geltendes Recht anerkannt. „Der European Communities Act von 1972, das Ausführungsgesetz zur Beitrittsakte und zu den Gemeinschaftsverträgen, statuierte den Vorrang des Gemeinschaftsrechts gegenüber widersprechenden Parlamentsgesetzen. Die Rechtsprechung der nationalen Gerichte sicherte dann auch den Vorrang von Gemeinschaftsrecht gegenüber entgegenstehenden späteren Gesetzen. Sekundäres Gemeinschaftsrecht wird nach der Rechtsprechung des House of Lords richtlinienkonform ausgelegt. Dabei setzt sich das House of Lords auch über den Wortlaut der nationalen Vorschriften hinweg. Auch der Vorrang von nicht unmittelbar wirksamen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts wird so gesichert“ [Müller-Graff/Reichel 1998, S. 412]. Unabhängig von der späteren Rechtsprechung ist nochmals zu betonen, dass bereits mit der Ratifizierung des EG-Beitrittsvertrags durch das britische Parlament dieses freiwillig den Grundsatz seiner Souveränität durchbrochen hat. Im Ergebnis jedenfalls zeigt sich, dass es trotz der Parlamentssouveränität als wichtiges Verfassungsprinzip Großbritanniens „keine verfassungsrechtlichen, sondern nur politische Grenzen der europäischen Integration“ [Ebd., S. 413] gibt.

Der Vergleich der Rechtssysteme Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens zeigt, dass nur Frankreich und Deutschland über eine förmliche Verfassungsgerichtsbarkeit verfügen, wobei die deutsche besonders ausgeprägt ist. Der Conseil Constitutionnel und das Bundesverfassungsgericht spielen in diesem Sinne für die französische und deutsche Europapolitik eine wichtige Rolle. Für alle drei Länder kann aber gleichermaßen – bei allen Unterschieden im Detail – festgehalten werden, dass die europäische Integration keinen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt und die jeweilige Rechtsprechung durchaus als integrationsoffen zu charakterisieren ist. Daneben wurde aber

auch deutlich, dass der politische Wille einen wesentlichen Einfluss auf die konkrete nationale Europapolitik ausübt. Das ist nicht nur für die europapolitischen Grenzen Großbritanniens kennzeichnend, sondern zeigt sich darüber hinaus sehr anschaulich im Vergleich von Frankreich und Deutschland. Das Verfassungsrecht Frankreichs lässt trotz seiner stärkeren Souveränitätsfixierung rechtlich mehr Spielraum für weitere Integrationsschritte, überlässt die Frage der Teilnahme an der europäischen Integration aber stärker der Politik [Vgl. Hecker 1998, S. 268]. „Freilich setzt die französische Souveränitätsdoktrin (...) sehr wirksame politisch-ideologische Sperren gegenüber einer allzu extensiven Ausschöpfung dieses Spielraums; demgegenüber ist in Deutschland der politische Wille zum Integrationsfortschritt bislang fast durchgängig stärker und jedenfalls breiter gewesen als in Frankreich. Auf diese Weise gleicht sich der Unterschied zwischen beiden Ländern in der Gewichtsverteilung zwischen Recht und Politik wieder aus“ [Ebd., S. 268f.].

1.3 Konvergenzen und Divergenzen der Verfassungssysteme und ihre europapolitische Bedeutung

Nach der Darstellung für den Kontext der Arbeit wichtiger Bereiche der Verfassungssysteme Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens sollen die Konvergenzen und Divergenzen zusammengefasst und ihrer europapolitischen Bedeutung nachgegangen werden. Zunächst die Übersicht über den Vergleich der drei Verfassungssysteme:

Tabelle 1: Vergleich der Verfassungssysteme Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens

	Frankreich	Deutschland	Großbritannien
Geschichte	historisch gewachsene Verfassungstradition; wichtiges Prinzip: nationale Souveränität	weniger traditionsreiche Verfassungsgeschichte; wichtiges Prinzip: Föderalismus, Verfassungspatriotismus, Europapolitik	historisch gewachsene Verfassungstradition; wichtiges Prinzip: Parlamentssouveränität; Besonderheit: keine Verfassungsurkunde Common Law
Staat – Nation – Souveränität	starke affektive Bindung; hohe innen- und außenpolitische Bedeutung; Besonderheit: Konzept der souveränen Staatsnation	keine besondere Bedeutung; Besonderheit: Europapolitik und Verfassungspatriotismus als ‚Ersatz‘	starke affektive Bindung; hohe innen- und außenpolitische Bedeutung

	Frankreich	Deutschland	Großbritannien
Grundrechte	keine besondere politische Bedeutung; Grundrechtskatalog durch Menschenrechtserklärung von 1789 und Präambel der Verfassung von 1946	hohe politische Bedeutung; umfassender Grundrechtskatalog im Grundgesetz	keine besondere politische Bedeutung; Grundrechtskatalog durch Europäische Menschenrechtskonvention
Parlament	sehr weit reichende Entmachtung der Nationalversammlung; Senat der Nationalversammlung klar nach geordnet; ausgeprägte historische Bedeutung und affektive Bindung; ausgeprägte Wahrnehmung der eigenen Rechte durch die Abgeordneten	machtvolle Position des Bundestags; Bundesrat als mächtigste zweite Kammer; keine besondere geschichtliche und affektive Bindung; keine besondere Wahrnehmung der eigenen Rechte durch die Abgeordneten	weit reichende Entmachtung des Unterhauses; Oberhaus mit sehr geringen Kompetenzen; ausgeprägte historische Bedeutung und affektive Bindung; ausgeprägte Wahrnehmung der eigenen Rechte durch die Abgeordneten; Besonderheit: 'Mutter der Parlamente'
Staatsoberhaupt und Regierung	Stärkung der Exekutive; Staatspräsident mit sehr weit reichenden Kompetenzen und einer weltweit recht ungewöhnlichen Handlungs- und Entscheidungsfreiheit	Stärkung der Exekutive; Bundeskanzler mit weit reichenden Kompetenzen	Stärkung der Exekutive; Premierminister mit sehr weit reichenden Kompetenzen und einer weltweit recht ungewöhnlichen Handlungs- und Entscheidungsfreiheit
Zentralismus und Föderalismus	Einheitsstaat; überwiegend zentralistische Strukturen; wenig Erfahrung mit föderalistischen Strukturen	Bundesstaat; Föderalismus als Verfassungsprinzip; auch zentralistische Strukturen; Besonderheit: Sicherung des Föderalismus im europäischen Integrationsprozess	Einheitsstaat; überwiegend zentralistische Strukturen; einige Erfahrung mit föderalistischen Strukturen
Rechtsprechung	integrationsoffene Rechtsprechung; förmliche Verfassungsgerichtsbarkeit	integrationsoffene Rechtsprechung; ausgeprägt förmliche Verfassungsgerichtsbarkeit	integrationsoffene Rechtsprechung; keine förmliche Verfassungsgerichtsbarkeit

Die vergleichende Übersicht der Verfassungssysteme Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens verdeutlicht sehr anschaulich die überwiegenden Konvergenzen zwischen dem französischen und dem britischen Verfassungssystem. In den untersuchten Bereichen Geschichte – Staat – Nation – Souveränität, Grundrechte, Parlament, Staatsoberhaupt und Regierung sowie Zentralismus und Föderalismus stehen sich Frankreich und Großbritannien deutlich näher als Frankreich und Deutschland bzw. Deutschland und Großbritannien.

Schließlich erlaubt die Beurteilung der Prinzipien und Besonderheiten der Verfassungssysteme Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens einen Aufschluss über ihre grundsätzliche europapolitische Bedeutung:

- Für die historisch gewachsene Verfassungstradition *Frankreichs* gilt die nationale Souveränität als wichtiges Verfassungsprinzip, was sich insbesondere im französischen Konzept der souveränen Staatsnation manifestiert.
- Für die weniger traditionsreiche Verfassungsgeschichte *Deutschlands* sind Föderalismus, Verfassungspatriotismus und Europapolitik als wichtige Grundprinzipien kennzeichnend. Europapolitik und Verfassungspatriotismus stellen hierbei in gewisser Weise einen ‚Ersatz‘ für die fehlende Bindung zu Staat, Nation und Souveränität dar. Mit dem Föderalismus als deutsches Verfassungsprinzip ist auch dessen Sicherung im europäischen Integrationsprozess verbunden.
- Für die historisch gewachsene Verfassungstradition *Großbritanniens* ist die Parlamentsouveränität ein wichtiges Verfassungsprinzip. Das britische Parlament wird als ältestes auch als ‚Mutter der Parlamente‘ bezeichnet. Großbritannien besitzt als einziger Mitgliedstaat der Europäischen Union keine einheitliche Verfassungsurkunde. Die britische Verfassung ist nur teilweise schriftlich fixiert und nicht systematisiert.

Für die über Jahrhunderte historisch gewachsenen und tief verwurzelten Verfassungssysteme Frankreichs und Großbritanniens spielen somit nationale Kategorien in der Politik eine erheblich größere und einflussreichere Rolle als in Deutschland. In Deutschland entwickelten sich vielmehr seit dem Zweiten Weltkrieg europäische Kategorien zu einer politischen Selbstverständlichkeit. Folglich existieren auch hinsichtlich der europapolitischen Bedeutung der Verfassungssysteme der drei Staaten grundsätzliche Unterschiede:

- Die Bereitschaft zur europäischen Integration – auch zum Souveränitätstransfer auf europäische Ebene – ist in Deutschland in ihrem Grundsatz ungebrochen. Selbsteinbindung und Integration sind demnach wichtige Parameter der deutschen Europapolitik. Für Frankreich und Großbritannien ist hingegen die Bewahrung der nationalen Souveränität unverändert ein wichtiger politischer Grundsatz. Die Befürchtungen vor dem Verlust dieser setzen somit der französischen und britischen Europapolitik deutliche Grenzen.
- Frankreich und Großbritannien stehen sich nach dem Vergleich der Verfassungssysteme in ausgewählten Bereichen und ihrer europapolitischen Bedeutung auffallend näher als Frankreich und Deutschland bzw. Deutschland und Großbritannien.
- Zugespitzt formuliert zählt *Deutschland* zu den Befürwortern einer europäischen Föderation und Verfassung und *Frankreich* sowie *Großbritannien* zu Skeptikern bzw. Gegnern einer europäischen Föderation und Verfassung.

Divergenzen in der Europapolitik können somit auch auf die spezifischen politischen Traditionen, auf Unterschiede im nationalen Staats- und Demokratieverständnis zurückgeführt werden. So steht für Schauer fest, „dass es keinen führenden britischen oder französischen Politiker gibt, der sich mit dem Wunsch deutscher Politiker in leitender Position identifiziert, eine unwiderruflich integrierte Europäische Union zu schaffen, in der die Mitgliedstaaten ihre Souveränität nur noch gemeinsam ausüben“ [Schauer 1996, S. 140]. In der Tat scheinen auf den ersten Blick die Unterschiede der Verfassungssysteme zu überwiegen: „Verfassungen werden ja nicht am Reißbrett, in einem historischen Niemandsland entworfen, sondern sind Ergebnis der jeweiligen Geschichte eines Staates und der historisch gewachsenen nationalen politischen Kultur“ [Kimmel 1993, S. IX]. Dabei sollte nicht übersehen werden, dass die wichtigsten Verfassungsprinzipien und grundlegenden Verfassungsstrukturen sehr wohl ein hohes Maß an Homogenität aufweisen: Sie realisieren die Idee der Freiheit, die Idee der Volkssouveränität und alle drei Staaten sind dem Grundtyp des parlamentarischen Regierungssystems zuzuordnen [Vgl. Ebd., S. XXXVIff.].

2. Europapolitik Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens

2.1 Europapolitische Grundauffassungen und ihr Wandel

Das vorangegangene Kapitel widmete sich den Unterschieden und Gemeinsamkeiten der drei Verfassungssysteme und ihrer grundsätzlichen europapolitischen Bedeutung. Nunmehr soll den daraus folgenden konkreten europapolitischen Grundauffassungen Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens sowie der Frage ihrer Kontinuität nachgegangen werden. Die Untersuchung erfolgt in zwei Schritten: Im ersten Schritt sind die Motive und Grundsätze der französischen, deutschen und britischen Europapolitik und im zweiten Schritt mögliche Ursachen für einen Wandel der europapolitischen Grundauffassungen darzustellen.

Frankreich war nach dem Zweiten Weltkrieg mit den Vorschlägen zur Montanunion ein wichtiger Initiator der europäischen Einigung, denn mit der Montanunion wurde der erste Baustein der europäischen Integrationsgeschichte gelegt. Diese europapolitische Maßnahme war von klaren nationalen Interessen Frankreichs geprägt. Zum einen die Einbindungsstrategie gegenüber Deutschland und das Sicherheitsbedürfnis: „Nachdem eine dominierende Position auf dem europäischen Kontinent nach dem Zweiten Weltkrieg nicht eingenommen werden konnte, blieb die Strategie der Einbindung des mächtigen Nachbarn. Fünf Jahre nach dem Krieg war Frankreich zu schwach, um den Bedrohungen durch den Kalten Krieg und der sich erneut abzeichnenden wirtschaftlichen Macht Deutschlands im Alleingang zu begegnen“ [Pfetsch 1997, S. 71]. Zum anderen der wirtschaftliche Aufschwung und die Neudefinition der Rolle Frankreichs auf der internationalen politischen Bühne: „So bildete die Europapolitik die Grundlage sowohl zur außenpolitischen als auch ökonomischen Erneuerung des nach dem Zweiten Weltkrieg mit am meisten herausgeforderten europäischen Landes“ [Woyke 1998, S. 318]. Dennoch behielt die Sicherung des souveränen Nationalstaats immer eine hohe innen- und außenpolitische Priorität in Frankreich: „Auch die Erfahrungen zweier Weltkriege, die nationale politische und ökonomische Schwäche Frankreichs nach 1945, der Zusammenbruch seines ‚Weltreiches‘, die Minimierung seiner nationalstaatlichen Aktionsbasis in der internationalen Politik, die Unterlegenheit gegenüber den Supermächten, schließlich auch die Veränderungen des internationalen Systems mit zunehmender politischer, kommunikativer und funktionaler Interdependenz und der Ausbildung neuer transnationaler Strukturen, änderten wenig an der französischen nationalstaatlichen Grundauffassung“ [Schwarz 1978, S. 143]. Eine wichtige Leitlinie der

französischen Europapolitik ist demnach die Kooperation prinzipiell souverän bleibender Nationalstaaten in einer europäischen Konföderation. Dies spiegelt sich auch in den Reformpositionen Frankreichs wider: „Die französische Reformkonzeption zielt insgesamt auf eine Stärkung der intergouvernementalen Institutionen der Union ab. Auf diese Weise versucht Frankreich, die Effizienz der Gemeinschaft zu erhöhen und gleichzeitig die Legitimität der europäischen Politik durch die bleibende nationalstaatliche Grundierung zu erhalten“ [Pfetsch 1997, S. 266]. Die französische Regierung betont demnach – mit Ausnahmen wie beispielsweise der Währungsunion⁶⁷ – in erster Linie intergouvernementale Elemente, was gegen eine weitere Vertiefung bereits integrierter Bereiche spricht sowie schwächere supranationale Institutionen impliziert. In dieser Logik sprach man sich beispielsweise vielfach gegen eine Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlaments und der Kommission aus. Diese europapolitischen Grundauffassungen Frankreichs standen häufig in einem Spannungsverhältnis zu weiteren Vertiefungsschritten im europäischen Integrationsprozess. Dabei war die französische Haltung „von pragmatischen Überlegungen der Effektivität und Handlungsfähigkeit“ [Giering 1997, S. 192] geprägt, womit viele Kompromisse ermöglicht werden konnten. Die Errichtung der Europäischen Union ist sicherlich ein deutliches Beispiel, denn die von Frankreich als notwendig erachtete Einbindung Deutschlands führte zum Maastrichter Vertrag, forciert durch eine deutsch-französische Initiative.⁶⁸ Die Rahmenbedingung des Entstehens des Maastrichter Vertrags zeichnet sich demnach aus französischer Sicht auf der einen Seite durch den außenpolitischen Druck der deutschen Wiedervereinigung sowie das Spannungsverhältnis zu den europapolitischen Grundauffassungen und auf der anderen Seite durch die pragmatische Instrumentalisierung der Europapolitik aus: „Auch in diesem Punkt kann die Politik Frankreichs mit der Sorge um die Machtbalance zu Deutschland erklärt werden. Die europäische Einigung ist in Frankreich stets als Instrument zur Einhegung Deutschlands gesehen worden. Frankreich drang bereits im Zuge der deutschen Vereinigung darauf, weitere Schritte zur Vertiefung der EG zu gehen, deren Ergebnis die im Dezember 1991 unterzeichneten Maastrichter Verträge waren“ [Sauder 1997, S. 222]. Für Frankreich bleibt folglich festzuhalten, dass die französische Europapolitik stets ein

⁶⁷ Auf die Gründe kann an dieser Stelle nicht ausführlich eingegangen werden. Allgemein wird der „entscheidende Impuls für die Abfassung des Unionsvertrags – die deutsche ‚Preisgabe‘ der DM als Kompensation für die englische und französische Akzeptanz der Vereinigung und das erneute Einschwenken Mitterrands auf die ‚Einbindungsstrategie‘ gegenüber der vergrößerten Bundesrepublik – (...) als Resultat des Umbruchs von 1989“ [Albers/Schuster 1993, S. 1474] gesehen.

⁶⁸ Man kann nicht behaupten, dass der Maastrichter Vertrag durch die deutsch-französische Initiative entstanden ist, da es vermutlich früher oder später in der Logik des Binnenmarkt-Projektes ohnehin zu diesem gekommen wäre.

pragmatisches Instrument zur Durchsetzung nationaler Interessen war. Dabei ist die Europäische Union nur ein außenpolitisches Aktionsfeld des durch weltweite Beziehungen vielfältig gebundenen Frankreichs. Hierzu Schwarz: „Nach französischem Verständnis endete Frankreichs Interessen- und Aktionshorizont eben nicht an den Grenzen Europas“ [Schwarz 1978, S. 148]. Die Weltpolitik spielt für Frankreich auch weiterhin neben der Europapolitik eine wichtige Rolle.

Deutschland gilt traditionell als integrationsfreudiger Akteur auf der europapolitischen Bühne. Dies hängt eng mit der Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg zusammen, denn „Europa war für die meisten Politiker der ersten Stunde der Bundesrepublik Dreh- und Angelpunkt außenpolitischer Orientierung“ [Pfetsch 1997, S. 70]. Dabei war die konsequente Selbsteinbindung im europäischen Zusammenschluss keineswegs altruistisch, sondern folgte vielmehr klaren politischen und wirtschaftlichen Motiven. Dazu zählen unter anderem die Überwindung aggressiver Nationalismen, die allgemeine Friedenssicherung, das Sicherheitsbedürfnis gegenüber der Sowjetunion, die Schaffung größerer Märkte für die Exportindustrie und schließlich „muss das europäische Engagement der bundesdeutschen Politiker auch mit dem speziellen Interesse an der Wiedererlangung der Souveränität und dem Streben nach nationaler Einheit begründet werden. Die Formel ‚Wiedervereinigung im Rahmen der europäischen Integration‘ kann als konstante Strategie aller deutschen Nachkriegspolitiker gelten“ [Ebd.]. Die europäische Integration war somit für Deutschland von zwei klaren Vorteilen geprägt: Erstens von dem wirtschaftlichen Nutzen durch den größeren Markt und zweitens von der Zurückgewinnung des innen- und außenpolitischen Handlungsspielraums im engen Verbund mit den westlichen Demokratien. Es liegt unter diesen Gesichtspunkten nah, dass sich Deutschland stets durch eine besondere Integrationsfreundlichkeit auszeichnete und zu einem der stärksten Befürworter der europäischen Integration avancierte. „In der Mehrheit ging man in Deutschland deshalb auf die weltpolitischen Ordnungsvorstellungen ein, die sich nicht mehr in erster Linie am Nationalstaat, sondern an übernationalen politischen Strukturen zu orientieren suchten. Entsprechend fand auch die Vorstellung der Bindung des Nationalstaates und einer deutschen Wiedervereinigung etwa durch europäische supranationale Integration in Deutschland besondere Zustimmung“ [Schwarz 1978, S. 144]. Eine wichtige Leitlinie der deutschen Europapolitik ist somit die Überwindung der souveränen Nationalstaaten in einer europäischen Föderation mit klaren supranationalen Strukturen. Dies findet sich deutlich in den Reformpositionen wieder: Deutschland steht traditionell für die Stärkung der Gemeinschaftsorgane, deren Gewicht gegenüber den

Nationalstaaten zu stärken ist. Insbesondere die Rolle des Europäischen Parlaments soll hierbei aufgewertet werden. „Im Gegenzug zur verringerten Bedeutung der Nationalstaaten soll das Subsidiaritätsprinzip Vorrang erhalten. (...) Das Bestehen auf dem Subsidiaritätsprinzip deutet auf den deutschen Drang zur Dezentralisierung und der klaren Abgrenzung der Kompetenzen innerhalb des europäischen Institutionensystems hin. Konsequenterweise tritt die Bundesrepublik für eine föderalistische Gemeinschaft ein“ [Pfetsch 1997, S. 264]. Insgesamt ist aber festzuhalten, dass die besonders integrationswillige Bundesrepublik ganz erheblich von der Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft bzw. Europäischen Union profitiert hat. „Auch für das vereinte Deutschland bedeutet die EU-Mitgliedschaft ein vitales Interesse. Auf diese Weise erreicht man eine gegenseitige Bindung in einer multilateralen Sicherheits- und Wertegemeinschaft und kann die weitere Entwicklung EU-Europas entscheidend mit beeinflussen und darüber hinaus von dem 1993 in Kraft getretenen Binnenmarkt außerordentlich profitieren“ [Woyke 1998, S. 308]. Die Europäische Union entspricht somit „dem deutschen Ziel der Wahrnehmung nationaler Interessen durch Multilateralisierung und Integrationsbereitschaft“ [Ebd., S. 309]. In dieser wichtigen Funktion hat die Europapolitik für Deutschland eine klare Priorität gegenüber weltpolitischen Ambitionen.

Großbritannien gehört im Gegensatz zu Frankreich und Deutschland nicht zu den sechs Gründungsstaaten und ist erst seit der so genannten Norderweiterung im Jahre 1973 Mitglied der Europäischen Gemeinschaft und späteren Europäischen Union. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass das erste Beitrittsgesuch Großbritanniens Anfang der 60er Jahre durch die Blockadehaltung des damaligen Präsidenten Frankreichs, Charles de Gaulle, scheiterte. Erst nach dessen Rücktritt im Jahre 1969 führten die neu aufgenommenen Beitrittsverhandlungen schließlich zum Erfolg. Aufgrund dieser britischen Besonderheit soll zunächst den Gründen für die spätere Mitgliedschaft nachgegangen werden. Die ursprünglichen Gegenargumente eines Beitritts aus britischer Sicht fasst Volle wie folgt zusammen: „Großbritannien könne der EWG nicht beitreten wegen seiner engen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zum Commonwealth; wegen seiner Sonderbeziehungen zu den USA; wegen seiner Mittlerrolle in den Ost-West-Beziehungen; wegen seiner besonderen rechtlichen, verfassungsmäßigen, politischen und sozialen Traditionen; wegen der Unantastbarkeit der Souveränität des britischen Parlaments; wegen der politisch instabilen kontinentaleuropäischen Niedriglohnländer mit ihren hohen Preisen besonders für Lebensmittel; und vor allem wegen des Anspruchs der

Supranationalität der EWG“ [Volle 1989, S. 6f.]. Diese Argumente gegen den Beitritt stehen ganz in der historisch gewachsenen Tradition der politischen und wirtschaftlichen Grundsätze Großbritanniens. Dass sich Großbritannien dennoch zum Beitritt entschloss, verdeutlicht dessen schwierige Lage: „Durch die Dekolonialisierung drohten der britischen Außenhandelswirtschaft auf der einen Seite viele der ehemaligen Commonwealth-Länder zu entgleiten. Auf der anderen Seite war die wirtschaftliche Macht der EWG durch den Boom der Nachkriegsjahre immer weiter gestiegen. So sahen sich die Briten auch in Europa mit generell sinkenden Einflussmöglichkeiten außen vor. Zum Ansinnen, der EWG trotz deren ansatzweise supranationaler Struktur beizutreten, gab es letztlich keine Alternative“ [Pfetsch 1997, S. 74]. Die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen Großbritanniens zum Commonwealth büßten also an Einfluss ein, womit sich der politische und wirtschaftliche Handlungsspielraum erheblich verringerte. Darüber hinaus befanden sich die Sonderbeziehungen zu den USA auf einem Tiefpunkt und die Kuba-Krise im Jahre 1962 zeigte, dass auch Großbritanniens Rolle als Mittler zwischen den beiden Großmächten überflüssig geworden war [Vgl. Volle 1989, S. 7]. Für den Beitritt Großbritanniens waren somit vor allem zwei Motive ausschlaggebend: „Zum einen, Zugang zu dem größeren Markt zu erlangen und zum anderen durch die Mitsprache in der Gemeinschaft, den eigenen außenpolitischen Einfluss zu mehren, nachdem sich die ‚special relationship‘ mit den USA und die Mitgliedschaft im Commonwealth dafür als unzureichend erwiesen hatten“ [Schauer 1996, S. 141]. Schließlich sei noch ergänzt, dass die EG für Großbritannien immer auch ein Instrument der Machtbalance gegenüber der stärksten Kontinentalmacht der Sowjetunion war – dies ganz im Sinne des engen Partners der USA [Vgl. Johnson 1997, S. 192].⁶⁹ Auch wenn der britische Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft sowohl von politischen als auch von wirtschaftlichen Motiven geprägt war, standen stets die ökonomische Integration sowie pragmatische Integrationsschritte im Vordergrund der Europapolitik Großbritanniens. Aufgrund des befürchteten Verlusts nationaler Souveränität begegnete man der politischen Weiterentwicklung der EG bzw. EU mit großer Zurückhaltung. In diesem Sinne war auch die Schaffung des europäischen Binnenmarkts das ursprüngliche und vorherrschende Ziel Großbritanniens. Die britische

⁶⁹ Volle benennt folgende Erwartungen gegenüber der Aufnahme Großbritanniens: „1. ein britisches Gegengewicht zur deutsch-französischen Achse, die durch eine britische ‚Balance of power‘-Politik ins Gleichgewicht gebracht werden sollte; 2. eine Neudefinition der internationalen Rolle der EG, die durch Großbritanniens weltpolitische diplomatische Erfahrungen bereichert würde; 3. raschere Entscheidungsfindung durch den typisch britischen pragmatischen Ansatz; 4. wachsender Idealismus für die Durchsetzung der Idee der ‚politischen Union‘; 5. die Erschließung neuer Märkte durch britische Freihandelerfahrungen und engere Commonwealth-Beziehungen; Abbau noch vorhandener protektionistischer Tendenzen; 6. steigende Investitionen in Großbritannien und Exporte auf den großen britischen Markt“ [Volle 1989, S. 19f.].

Europapolitik zeichnet sich dabei von Beginn an durch deutliche Konstanten und grundsätzliche Unterschiede zu kontinentaleuropäischen Mitgliedern aus. Volle nennt folgende konstante Auffassungsunterschiede:

- Intergouvernementale Zusammenarbeit statt supranationaler Institutionen;
- Pragmatische Politik statt visionärer Bekenntnisse;
- Dezentralisierung statt Föderalismus, wobei in Großbritannien Föderalismus als Zentralisierung auf europäischer Ebene verstanden wird;
- Nationale Souveränität statt europäischer Verflechtung;
- Wirtschaftsvereinigung statt politischer Integration;
- Union als „Vereinigung“ auf intergouvernementaler Ebene statt Unity als „Einheit“ auf supranationaler Ebene, wobei in Großbritannien Unity als bindende politische und föderale Struktur verstanden wird;
- Europäische Mittelmacht statt imperialer Weltgeltung, so war für Großbritannien mit der EG-Mitgliedschaft auch der negative Beigeschmack der Anerkennung des Verlusts seiner auf internationaler Geltung beruhenden Sonderrolle verbunden [Vgl. Volle 1994, S. 383-386].⁷⁰

Eine wichtige Leitlinie der Europapolitik Großbritanniens ist demnach – wie auch für Frankreich – die Kooperation prinzipiell souverän bleibender Nationalstaaten in einer europäischen Konföderation, die klaren intergouvernementalen Prinzipien folgt. Dies zeigt sich ebenfalls an den britischen Reformpositionen: „Aus britischer Sicht bleibt der Nationalstaat auch in der europäischen Politik die bestimmende Einheit und die nationalen Parlamente die Hauptquelle demokratischer Legitimation. (...) Der Inselstaat verwahrt sich bei allen europäischen Institutionen gegen die Ausweitung von Befugnissen. Er widersetzt sich jeglicher Ausweitung des Mehrheitsstimmrechts im Rat“ [Pfetsch 1997, S. 267]. Die besonders tief greifenden europapolitischen Diskussionen in Großbritannien offenbaren die Probleme mit der europäischen Einigung. Dazu Schwarz: „Die Engländer tun sich schwer

⁷⁰ Schwarz benennt die folgenden britischen Problembereiche mit Europa: 1. Das nationale Interesse (das Bestreben, weiterhin eine globale Rolle zu spielen, die nationalen Interessen nicht auf Europa zu reduzieren und den Nationalstaat zu bewahren); 2. Die historische Rolle (die Insellage schützte die britische Unabhängigkeit, der einzig drohenden Gefahr vom europäischen Festland wurde mit einer Gleichgewichtspolitik begegnet, dabei standen die Beziehungen zu den USA und zum Commonwealth immer über denen zu Europa); 3. Die special relationship (für die verlorene Weltmacht bot die Sonderbeziehung mit den USA einen Ausgleich); 4. Kooperation und Integration (die Idee der europäischen Einheit war stets negativ besetzt); 5. Nationale und parlamentarische Souveränität (Furcht vor dem Verlust der britischen Eigenart durch Supranationalität, zudem sind Föderalismus und Subsidiarität als Verfassungsprinzipien fremd); 6. Wirtschaft und Gesellschaft (Zwiespalt zwischen anglo-amerikanischer und europäischer Orientierung); 7. Die öffentliche Meinung (die öffentliche Meinung ist seit Jahrzehnten negativ beeinflusst) [Vgl. Schwarz 1997, S. 11ff.].

mit Europa. Kein anderes Land ist so verunsichert und so zerstritten über die Frage, welche Rolle es in Europa spielen soll. Die englische Debatte ist grundsätzlicher als anderswo in Europa. Man diskutiert immer noch, ob der politische Zusammenschluss der europäischen Staaten zu fördern, eher zu bremsen oder noch zu verhindern sei, stellt sogar die Frage, ob England die Mitgliedschaft kündigen soll“ [Schwarz 1997, S. 11]. Die damit verbundene britische Sonderrolle im europäischen Integrationsprozess soll an zwei wichtigen Punkten nochmals verdeutlicht werden:

- Bei den Verhandlungen zu den Maastrichter Verträgen sicherte sich Großbritannien die Nichtteilnahme an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion sowie an der gemeinschaftlichen Sozialpolitik. Die so genannten „opting outs“ sind als zwei Zusatzprotokolle – erstens das „Protokoll über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland“ und zweitens das „Protokoll über die Sozialpolitik“ – Bestandteil des Maastrichter Unionsvertrags. Großbritannien unterstrich hiermit deutlich seine europapolitischen Grenzen und ging eigene Wege.
- Der britischen Europapolitik warf man schon sehr früh vor, zur Stagnation des europäischen Integrationsprozesses beizutragen [Vgl. Heumann 1980, S. 49]. Auch heute noch wird die Verlangsamung von Entscheidungen auf europäischer Ebene durch die Europapolitik Großbritanniens konstatiert [Vgl. Woyke 1998, S. 351]. Allerdings muss hierbei folgendes Zugeständnis gemacht werden: „Über Großbritanniens Auftreten als häufiger ‚Bremsler‘ im europäischen Einigungsprozess darf aber nicht vergessen werden, dass ohne britisches Engagement die Reform der Agrarpolitik, die Anwendung strikter Haushaltsdisziplin und die zügige Schaffung des Binnenmarkts wahrscheinlich nicht gelungen wäre“ [Volle 1994, S. 394]. Ähnliches gilt für die Bereiche Sicherheit und Verteidigung.

Bleibt also festzuhalten, dass die britische Europapolitik von vielen Konstanten geprägt ist, die der Stärkung des Euroskeptizismus dienen. Mit seinem auffallend pragmatischen und realistischen Stil hat sich Großbritannien zwar häufig ins Abseits gestellt und den Integrationsprozess ausgebremst, konnte aber andererseits in einigen Fällen zum Fortschritt des europäischen Einigungsprozesses beitragen. In jedem Fall ist anzunehmen, dass Großbritannien in dieser Sonderrolle auch zukünftig kein bequemer Partner im europäischen Integrationsprozess sein wird [Vgl. Ebd.]. Zudem stellt die Europäische Union für Großbritannien neben der „special relationship“ zu den USA und dem Commonwealth nur einen Teilbereich seiner Interessensphären dar: „Englands Interessen in Europa sind immer eine Teilmenge seiner weltweiten Orientierung gewesen. Diese

Feststellung ist auch als Hypothese formulierbar: Je mehr sich England weltweit engagiert, desto weniger war und ist es bereit, sich in Europa zu engagieren“ [Schwarz 1997, S. 15].

Nach dem Ende des Kalten Kriegs und der Wiedervereinigung Deutschlands stand die deutsche Europapolitik unter einer besonders aufmerksamen Beobachtung, schließlich wird Deutschland seit Beginn der 90er Jahre aufgrund der wieder gewonnenen vollen Souveränität, der zentralen Lage in Europa, der Wirtschaftskraft und der Bevölkerungsgröße als zentrale Macht Europas definiert [Vgl. Schmalz 2002, S. 17]. „Vor diesem Hintergrund scheint es für die deutsche Europapolitik angezeigt, Status und Position Deutschlands in Europa und der EU zu überdenken, den neuen Gegebenheiten anzupassen und unter Berücksichtigung der historisch bedingten Vorbehalte seiner Partnerstaaten in einen schlüssigen Handlungsentwurf zu gießen“ [Ebd.]. Es verwundert kaum, dass Deutschland unter diesen Umständen den Anstoß zur Erforschung des Wandels europapolitischer Grundverständnisse gab [Vgl. Schneider 1998a, S. 115]. In der Tat wird im Allgemeinen seit der Endphase der Maastrichter Regierungskonferenz ein deutlicher Wandel der europapolitischen Konzeptionen und Strategien der mitgliedstaatlichen Regierungen konstatiert: „Das ablehnende Votum der Mehrheit der dänischen Bevölkerung, der knappe Ausgang des französischen Referendums sowie das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Maastrichter Vertrag und die vor allem in Deutschland immer lauter gewordenen Unkenrufe gegen die Währungsunion haben offensichtlich zu einer Verunsicherung der Regierungen traditionell eher ‚integrationistisch‘ geprägter Staaten geführt und diese zu einer grundlegenden Revision ihrer europapolitischen Strategien veranlasst“ [Maurer/Grunert 1998b, S. 292f.]. Die folgenden Faktoren für Veränderungen der europapolitischen Grundverständnisse können hierbei genannt werden: Minderung ideeller Prägekraft durch die „real existierende“ Europäische Union, wirtschaftliche Herausforderung durch die Globalisierung, Veränderung des westeuropäisch geprägten Denkmusters durch das Ende des Kalten Kriegs und die Dynamik des Integrationsprozesses, die sich auf alle Lebens- und Politikbereiche auswirkt und somit Bestandteil der nationalen Innenpolitik wird [Vgl. Jopp/Maurer u.a. 1998, S. 15].⁷¹ Es ist daher an dieser Stelle der Frage nach einem möglichen Wandel der

⁷¹ Auf weiter gehende Begründungen muss im Kontext dieser Arbeit verzichtet werden. Es sei aber auf die unter anderem von Jopp und Maurer herausgegebenen ausführlichen Untersuchungen des Wandels europapolitischer Grundverständnisse hingewiesen [Vgl. Jopp/Maurer u.a. 1998]. Darüber hinaus untersucht Karama die Struktur und den Wandel der Legitimationsideen deutscher Europapolitik über einen Zeitraum von fünf Jahrzehnten [Vgl. Karama 2001] und in den unter anderem von Schneider und Jopp herausgegebenen Untersuchungen wird die deutsche Europapolitik ausführlich in unterschiedlichen

europapolitischen Grundauffassungen Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens nachzugehen.

Als wichtiges Prinzip der Europapolitik *Frankreichs* gilt die pragmatische Instrumentalisierung zur Durchsetzung nationaler Interessen. Sofern die französischen nationalen Interessen im europäischen Rahmen erfolgreicher umgesetzt werden konnten, nahm man auch weitere Vertiefungsschritte im europäischen Integrationsprozess in Kauf: „Supranationale Formen der Integration sucht Frankreich nur, wenn dies den nationalen Interessen entspricht, so wie 1990/91 zur Fortschreibung der Währungsunion im Vertrag von Maastricht. Frankreichs Idee vom gemeinsamen Europa ist die Stärkung seiner eigenen außenpolitischen und wirtschaftlichen Stellung in der Welt. (...) Die Grundlinien dieser französischen Europapolitik gelten seit der Präsidentschaft von Charles de Gaulle und sind das europapolitische Fundament der Fünften Republik“ [Hennes 1998, S. 146]. Die Europapolitik Frankreichs ist nach diesem Grundsatz von einer deutlichen Kontinuität gekennzeichnet, dem auch die Reformpositionen entsprechen: „Nach wie vor verfolgt die französische Integrationspolitik das Ziel, supranationale Institutionen und deren Zuständigkeiten durch eine Rollen- und Funktionsaufwertung der intergouvernemental geprägten EU-Gremien (Europäischer Rat und Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs) zu kompensieren“ [Maurer/Grunert 1998b, S. 294]. Allerdings zeigt sich in den Bereichen der Innen- und Justizpolitik sowie der Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine neue Bereitschaft zur vertieften Kooperation. Der damit verbundene „Einschätzungswandel über die Realisierungschancen und die Erfüllbarkeit nationaler Souveränitätsansprüche“ [Ebd., S. 295] kann als deutlicher Eingriff in sensible Souveränitätsbereiche des französischen Nationalstaats sicherlich als ein punktueller Wandel von der europapolitischen Grundauffassung Frankreichs gewertet werden, aber auch in diesen Bereichen werden die nationalen Interessen Frankreichs letztlich lediglich europäisiert. Schließlich sollten übliche Tauschgeschäfte im Rahmen von Regierungskonferenzen nicht über die große Kontinuität der Instrumentalisierung der französischen Europapolitik für die Durchsetzung nationaler Interessen hinwegtäuschen. So wurde beispielsweise im Rahmen des Amsterdamer Vertrags für die von Frankreich geforderte Verankerung der Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union im Gegenzug die erhebliche Rollenaufwertung des Europäischen Parlaments mitgetragen [Vgl. Ebd., S. 294f.].

Bereichen auf ihre Konturen der Kontinuität und des Wandels untersucht [Vgl. Schneider/Jopp u.a. 2002].

Wie bereits erwähnt, sorgten sich die europäischen Partnerstaaten nach dem Umbruch der Jahre 1989/90 um die Europapolitik *Deutschlands*. In der Tat stellte sich nach der Wiedererlangung der vollen Souveränität, dem Vertrag von Maastricht – der noch in der Kontinuität der Einbindungsstrategie Frankreichs und der Selbsteinbindungsstrategie Deutschlands stand – und schließlich dem Generationenwechsel in der Politik zum ersten Mal die Frage nach der deutschen Integrationsbereitschaft in einer besonderen Brisanz. Deutschland befand sich vor allem bezüglich der Souveränitätsfragen nunmehr in einer vergleichbaren Situation mit seinen westeuropäischen Partnern und es gab zumindest theoretisch eine Alternative zur Westintegration. Maastricht kann somit sicherlich als Wendepunkt der automatischen Selbsteinbindungsstrategie betrachtet werden. Häufig wird dann auch die Feststellung getroffen, dass in Deutschland „die Diskussionen (...) mehr um die Verteidigung der nationalen Interessen, die Reduzierung der deutschen Finanzbeiträge, die Subsidiarität und die Verteidigung des Partikularismus – in gewisser Weise ein ‚Europa der Nationen‘“ [Vernet 1998, S. 4] kreisen. Das damit verbundene gewachsene Gewicht nationaler Kategorien in der deutschen Europapolitik lässt sich gut am Subsidiaritätsprinzip veranschaulichen, welches in erster Linie aufgrund einer deutschen Initiative mit folgendem Wortlaut im Maastrichter Vertrag aufgenommen wurde: „Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig. In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur dann tätig, sofern und so weit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus“ [Artikel 5 (ex-Artikel 3 b) des EG-Vertrags]. Mit dem Subsidiaritätsprinzip soll also eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten erreicht werden.⁷²

⁷² Dies unterstrich Bundeskanzler Kohl im Juni 1998 sehr deutlich: „Es gilt, alles zu tun, um das Prinzip der Subsidiarität (...) als eine wesentliche Grundlage für das vereinte Europa in allen Bereichen durchzusetzen und mit Leben zu erfüllen.... Das heißt, es soll nur das in Brüssel geregelt werden, was nicht in ausreichendem Maße auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene entschieden werden kann und was zugleich besser auf europäischer Ebene zu regeln ist. Entscheidend ist die konsequente Anwendung dieses Prinzips. Es geht nicht zuletzt darum, Fehlentwicklungen der Vergangenheit zu korrigieren. (...) Lassen Sie mich noch ein Wort hinzufügen, damit kein Missverständnis aufkommt: Es geht in diesem Zusammenhang nicht um Renationalisierung. Es geht um eine klarere Abgrenzung der Aufgaben – und zugleich um die Überprüfung, ob die heutige europäische Regelungsdichte wirklich den Erfordernissen der Zukunft entspricht“ [Kohl 1998, S. 102f.].

Auch Hennes gelangt bei der Bewertung der deutschen Position in den Verhandlungen zum Amsterdamer Vertrag zu dem Ergebnis einer gewachsenen Bedeutung nationaler Interessen: „In der Schlussphase der Regierungskonferenz erwies sich Bundeskanzler Kohl erneut als ein Pragmatiker denn als ein Idealist der Europapolitik. Mit dem Amsterdamer Gipfel ging er zahlreiche Kompromisse ein, wahrte konsequent die nationale Souveränität bei Fragen der Mehrheitsabstimmung und der inneren Sicherheit, zeigte sich mit dem aus euroföderalistischer Sicht bescheidenen Verhandlungsergebnis zufrieden“ [Hennes 1998, S. 97]. Mit dem verstärkten Einfluss nationaler Interessen auf die deutsche Europapolitik ist der häufig konstatierte Wandel vom idealtypischen Föderationsmodell verbunden: „Der in Deutschland wahrnehmbare Wandel öffentlich proklamierter Zielformeln für die europäische Einigung, also etwa der Verzicht auf Ausdrücke, die auf eine föderale, übernationale Finalität hinweisen, ist deswegen so auffällig, weil gerade die deutsche Europapolitik sich jahrzehntelang der Idee der ‚immer engeren Union der europäischen Völker‘ unter Einschluss föderaler Strukturen verschrieben hatte (...)“ [Schneider 1998a, S. 115]. Dabei darf unter dem Gesichtspunkt der Akzeptanz und der Realisierungschancen der erhebliche Einfluss der bereits erwähnten Zunahme der Skepsis gegenüber der Europäischen Union auf die Europapolitik Deutschlands nicht vergessen werden.

Unter Berücksichtigung aller Aspekte kann in der Gesamtbetrachtung aber von einer bemerkenswerten Kontinuität der europapolitischen Leitbilder Deutschlands gesprochen werden: „Auch das der deutschen Europapolitik zugrunde liegende Grundverständnis ist mit Blick auf die Rolle der EG-Institutionen nahezu unverändert geblieben. Nach wie vor verfolgt Deutschland das Ziel der Schaffung eines rechtlich eigenständigen, staatsähnlichen politischen Gebildes mit einem Zweikammernsystem, dessen Glieder gleichberechtigt in der Formulierung und Beschlussfassung allgemeinverbindlichen Rechts kooperieren sollen“ [Maurer/Grunert 1998b, S. 295]. Insgesamt lässt sich zwar folgern, dass die „Zeit, da die Bundesrepublik Deutschland gleichsam von Natur aus europäisch war“ [Vernet 1998, S. 6], vorbei ist, andererseits handelt es sich überwiegend um Akzentverschiebungen der europapolitischen Grundauffassungen Deutschlands, also um ein Nebeneinander von Kontinuität und Wandelimpulsen seit der Zeitenwende von 1989/90: „Bei kontinuierlicher, wenn nicht gar gesteigerter Anerkennung des europäischen Integrationsprozesses als der zentralen Priorität deutscher Außenpolitik, wird gleichzeitig ein gewandeltes, interessenfixiertes und pragmatisch-kalkulierendes Integrationshandeln postuliert. Gefordert wird eine aktiv-gestaltende Europapolitik unter Interessenvorbehalt. (...) Zwar ist die gleichermaßen bewusste wie erfolgreiche Vertretung deutscher Interessen

über den europäischen Integrationsverbund bereits seit Adenauer ein wesentliches Merkmal deutscher Europapolitik. Dennoch deutet die explizite und forcierte Betonung der nationalen Interessen im Kontext der europäischen Integration auf eine zumindest partielle Umgewichtung der politikwissenschaftlichen Debatte über die deutsche Europapolitik nach 1989/90 hin“ [Schmalz 2002, S. 41].⁷³

Für *Großbritannien* stand beim europäischen Integrationsprojekt stets die ökonomische Kooperation im Vordergrund. Hierbei zählen die Bevorzugung intergouvernementaler Zusammenarbeit – anstelle supranationaler Institutionen – und der Pragmatismus zu den Konstanten der britischen Europapolitik. Allerdings zeichnete sich mit der Machtübernahme durch Premierminister Blair im Mai 1997 eine neue und offenere Integrationspolitik Großbritanniens ab. Diese ist von einer deutlich größeren Kompromissbereitschaft geprägt. Dabei ging der kleinste gemeinsame Nenner der nationalen Interessen Großbritanniens über die britische europapolitische Grundauffassung hinaus: „Erst mit der Machtübernahme von Tony Blair konnte London (...) die Isolation auflösen und den kleinsten gemeinsamen Nenner für die weitere Entwicklung der EU bestimmen“ [Hennes 1998, S. 81]. Es ist somit in jedem Fall eine geänderte britische Europapolitik feststellbar: „Offensichtlich verfolgt Tony Blair das Ziel, Großbritannien aus dem ‚Bremserrhäuschen‘ Europas herauszuführen. Besonders deutlich wird diese (*geänderte Europapolitik, e.A.*) unter dem Schlagwort ‚Bring Britain to Europe‘ geführte Strategie an Positionsbestimmungen zum institutionellen und prozeduralen System der EG/EU (Stärkung des Europäischen Parlaments etc.) sowie der Bereitschaft, die sozial- und umweltpolitische Dimension der Integration im EG-Bereich zu stärken“ [Maurer/Grunert 1998b, S. 296].⁷⁴ Großbritanniens neuer Wille zur aktiven Mitgestaltung des europäischen Integrationsprozesses hängt auch mit der Befürchtung zusammen, neben den Führungskräften Frankreich und Deutschland in eine unbedeutende Randlage der Europapolitik zu geraten. Dennoch lässt sich kein tief greifender Wandel der

⁷³ Schmalz benennt zur Orientierung der Untersuchung des Verhältnisses von Kontinuität und Wandel der Europapolitik Deutschlands als kombinier- und erweiterbares Material die drei Perspektivhypothesen Kontinuitätsthese, Wandelthese und Pragmatisierungsthese, welche sehr gut das Nebeneinander von Kontinuitäts- und Wandelimpulsen der deutschen Europapolitik veranschaulichen [Vgl. Schmalz 2002, S. 62ff.].

⁷⁴ Die Labour-Regierung verkündete, dass sie konstruktiv auf der Amsterdamer Regierungskonferenz verhandeln würde, um den Abschluss des Vertrags nicht zu gefährden. Dazu zählten: Unterstützung eines neuen Kapitels über Beschäftigung, Erweiterung der Umweltkompetenz, Erweiterung der Unionsbürgerschaft, Unterzeichnung der Europäischen Menschenrechtskonvention, Unterstützung von Maßnahmen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung in Bereichen der Regional-, Industrie-, Umwelt- und Kulturpolitik, Aufwertung der Rolle des Europäischen Parlaments und Akzeptanz der gewichtigen Rolle des Europäischen Gerichtshofs [Vgl. Paterson/Jeffery 1997, S. 23f.].

europapolitischen Grundauffassungen Großbritanniens erkennen: „Nach wie vor interpretiert London die EG/EU im Wesentlichen als einen Mechanismus zur Gewährleistung des einheitlichen Marktes sowie eines freien und fairen Handels zwischen souveränen Partnern. Im Unterschied zur Europapolitik der konservativen Regierungen erkennt New Labour hierbei jedoch an, dass supranationale Institutionen und Verfahren erforderlich sein können, um diese Ziele erfolgreich umzusetzen. Vorstellungen über die verfassungsmäßige Struktur und Finalität der Union werden demgegenüber unterbelichtet. Deutlich wird dies vor allem an den Vorstellungen des Vereinigten Königreichs zur Fortentwicklung der Europäischen Union. Denn hier wird weiterhin eine Verstetigung des intergouvernementalen Charakters der Zusammenarbeit verfolgt“ [Ebd.]. So unterstreicht beispielsweise die Nichtteilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion, dass sich auch die Regierung unter Blair letztlich vor dem Hintergrund einer langen euroskeptischen Tradition bewegt [Vgl. Hennes 1998, S. 88]. Analog dazu stehen der Widerstand der britischen Labour-Regierung, das Vetorecht in sensiblen Bereichen der europäischen Politik aufzuheben, und die große Kontinuität im Bereich der gemeinschaftlichen Außen- und Sicherheitspolitik (zweite Säule) sowie im Bereich der gemeinschaftlichen Innen- und Justizpolitik (dritte Säule): „Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Regierung wird auch weiterhin von der ‚atlantischen Orientierung‘ mit beeinflusst bleiben. Aus diesem Grund würde die Eingliederung der Westeuropäischen Union in die EU nicht die Unterstützung Großbritanniens finden. (...) Die Vergemeinschaftung der dritten Säule, die Einführung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung sowie eine Kompetenz in diesem Bereich für den Europäischen Gerichtshof sind ausgeschlossen“ [Paterson/Jeffery 1997, S. 25]. Es kann somit als Fazit festgehalten werden, dass sich Großbritannien neben einer zunehmenden Integrationsbereitschaft, die allerdings der pragmatischen Durchsetzung nationaler Interessen dient, seiner europapolitischen Grundauffassung im Großen und Ganzen treu geblieben ist.

Im Vergleich zeigt sich, dass die Europapolitik sowohl Frankreichs und Großbritanniens als auch Deutschlands für die Durchsetzung nationaler Interessen erfolgreich instrumentalisiert werden konnte. Demnach gibt es viel weniger altruistische Motive als die Rhetorik der europäischen Einigung gern vorgibt. Allerdings ist die Integrationsbereitschaft in Deutschland zweifellos am höchsten. Dies ist aber nur vor dem Hintergrund der Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg zu verstehen, in der die Selbsteinbindung Deutschlands der Rückgewinnung des innen- und außenpolitischen Handlungsspielraums diene und somit die Europapolitik den wichtigsten Bezugsrahmen

darstellte. Daher ist nicht überraschend, dass für Deutschland als europapolitische Grundauffassung eine supranational ausgerichtete europäische Föderation erstrebenswert ist. Hingegen finden sich Frankreich und Großbritannien hinsichtlich der europapolitischen Grundauffassung in der Befürwortung einer intergouvernemental ausgerichteten europäischen Konföderation wieder, welche die bestmögliche Bewahrung der für beide Staaten sehr wichtigen nationalen Souveränität gewährleisten soll. Berücksichtigt man zusätzlich die Faktoren Kontinuität und Wandel der europapolitischen Grundauffassungen Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens, ist folgendes zu ergänzen:

- *Frankreichs* Europapolitik zeichnet sich durch eine große Kontinuität in der Bevorzugung intergouvernementaler Strukturen aus. Allerdings erkannte man „immer klarer, dass französische nationale Interessen erfolgreicher durch europaweite Politiken sowie durch einen weiteren Fortgang des Integrationsprozesses durchgesetzt werden konnten“ [Woyke 1998, S. 321]. In diesem Sinne ist die lange Präsidentschaft Mitterrands von einer aktiv-gestalteten Europapolitik geprägt und auch sein „Nachfolger Chirac hält an der Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses fest (...)“ [Ebd., S. 324]. Mit dieser bewussten und erfolgreichen Europäisierung nationaler Interessen ist somit ein nicht unerheblicher Spielraum für die Integrations- und Kompromissbereitschaft Frankreichs gegeben.
- Auch *Deutschlands* Europapolitik zeichnet sich durch eine große Kontinuität aus. So hat sich an der grundsätzlichen Befürwortung supranationaler Strukturen nichts geändert. Allerdings konnte ein vermehrter Einfluss nationaler Interessen ausgemacht werden. Deutlich wird dies beispielsweise an der vehement geforderten Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten sowie an der zurückhaltenden Bereitschaft zur Übertragung neuer Zuständigkeiten an die Union [Vgl. Maurer/Grunert 1998b, S. 296].
- Die Bevorzugung intergouvernementaler Strukturen zieht sich wie ein roter Faden durch die Europapolitik *Großbritanniens*, womit diese sicherlich von der stärksten Kontinuität geprägt ist. Allerdings setzt sich vermehrt die Erkenntnis durch, dass eine vertiefte europäische Integration für die Umsetzung nationaler Interessen nicht nur nützlich sein kann, sondern eine aktive Europapolitik auch erforderlich ist, um eine einflussreiche Rolle auf europäischer Bühne zu spielen. Hiermit ist folglich eine größere Integrations- und Kompromissbereitschaft Großbritanniens verbunden, die

aber deutliche Grenzen hat und nicht mit der ähnlichen Situation Frankreichs vergleichbar ist.⁷⁵

Diese kleinen Nuancen können bestimmt nicht die europapolitischen Haltungen Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens in ihren Grundsätzen ändern, aber die damit verbundenen Annäherungen erleichtern sicherlich die Möglichkeit der Kooperation zwischen den drei Staaten und damit auch variable Führungskoalitionen.

2.2 Deutsch-französischer Bilateralismus und variable Führungskoalitionen

Die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich, also der deutsch-französische Bilateralismus war unstrittig ein wichtiger Wegbereiter des europäischen Integrationsprozesses und trug wesentlich zu dessen Erfolg bei. In diesem Sinne stehen Begriffe wie „deutsch-französischer Motor“, „Schicksalsgemeinschaft“, „deutsch-französisches Tandem“, „Paar“, „deutsch-französische Achse“ oder „Entente élémentaire“. Dazu Neisser: „Die Suche nach gemeinsamen Wegen verbindet die Staaten zu einer gemeinsamen Verantwortung und erzeugt ein besonderes Rollenverständnis im Prozess der europäischen Integration. Das ist auch der Kern der deutsch-französischen Achse und ihrer bisherigen Wirksamkeit gewesen. Europa wurde, das kann nicht bestritten werden, durch die deutsch-französische Zusammenarbeit geprägt. Von Anfang an gingen die Beziehungen dieser beiden Gründerstaaten des europäischen Gemeinschaftswerkes über einen rein bilateralen Charakter hinaus“ [Neisser 2001, S. 138]. Es ist davon auszugehen, dass Deutschland und Frankreich auch in Zukunft eine einflussreiche Rolle im Kreis der Mitgliedstaaten der Union spielen werden [Vgl. Ebd., S. 149]. Dies gilt im engeren Sinne auch für Kritiker, welche die deutsch-französische Vorreiterrolle sogar weit gehend als Mythos betrachten, da sie kein gemeinsames großes Konzept Frankreichs und Deutschlands bezüglich der europäischen Entwicklung erkennen können [Vgl. Picht/Uterwedde u.a. 1990, S. 22]. So ist zum einen zu konstatieren, dass der europäische Entwicklungsprozess immer dann stagniert, wenn zwischen Paris und Bonn bzw. Berlin gravierende Unstimmigkeiten existieren und zum anderen, dass die deutsch-französische Zusammenarbeit auch als Mythos durchaus funktional für die europäische Integration ist, da sie sowohl für die bilaterale Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland wie auch als Motivation für die anderen Mitgliedstaaten positiv zu bewerten ist [Ebd., S. 24f.].

⁷⁵ Dazu Schwarz: „In diesem Punkte allerdings dachten und denken auch heute noch die Franzosen politisch weiter als die Briten, nämlich europäisch, aber das Konzept beider ist (...) im Grundsatz das gleiche: ein ‚Europe of Nations‘, ein ‚patrie des patries‘“ [Schwarz 1997, S. 21].

Diese herausragende deutsch-französische Kooperation ist nur vor ihrem historischen Hintergrund zu verstehen. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs standen für Deutschland das Verhältnis zu seinen Partnern – besonders zu den Nachbarstaaten – sowie die europäische Integration im Vordergrund der Nachkriegspolitik. Dabei spielte Frankreich eine wichtige Rolle: „Für den Erfolg dieser Politik war eine gute Zusammenarbeit mit Frankreich unabdinglich, denn zum damaligen Zeitpunkt stellte Frankreich das größte Hindernis für Deutschland auf dem Weg zurück zum Status eines vollwertigen internationalen Akteurs dar. (...) Als die europäische Einigung voranschritt, gewann die deutsch-französische Zusammenarbeit in wachsendem Maße an Bedeutung, sowohl für die strategische Führung der Gemeinschaft wie auch als Rahmen für viele der taktischen Kompromisse, welche in der europäischen Politik immer wieder nötig werden“ [Bulmer/Jeffery u.a. 1998, S. 51]. Deutschland hat hierbei stets versucht, ein unilaterales Vorgehen in der Europapolitik zu vermeiden, indem man zum Beispiel häufig deutsche Initiativen in der Europäischen Gemeinschaft bzw. Europäischen Union als deutsch-französische Initiativen präsentierte und somit die große Bedeutung der deutsch-französischen Beziehung für die deutsche Europapolitik noch steigerte [Vgl. Ebd., S. 55]. Für Deutschland bildete daher die deutsch-französische Zusammenarbeit von Anfang an das Zentrum der europäischen Politik. Der Homepage des deutschen Auswärtigen Amts ist entsprechend zu entnehmen:⁷⁶ „Frankreich ist Deutschlands engster und wichtigster Partner in Europa. Mit keinem anderen Land gibt es eine so regelmäßige und intensive Abstimmung auf allen Gebieten. Aus den Aussöhnungsbemühungen der Nachkriegsjahrzehnte haben sich ungewöhnlich vielfältige und intensive Formen der Zusammenarbeit entwickelt. Heute steht die gemeinsame Europapolitik im Vordergrund (...)“. Und zu Großbritannien: „Die deutsch-britischen Beziehungen sind eng, vertrauensvoll und vielfältig. Nennenswerte bilaterale Probleme gibt es nicht. Das Verhältnis der Regierungschefs, die sich in häufigen Begegnungen eng abstimmen, ist sehr gut. Dies findet seine Entsprechung in einer Vielzahl von intensiven Kontakten zwischen britischen und deutschen Ministern und Abgeordneten. Die Bemühungen des Unterhauses und des Deutschen Bundestags sowie der Parteizentralen (...) um verstärkten Austausch auf parlamentarischer und Parteiebene haben zu einer Vertiefung und Festigung der Beziehungen beigetragen. Darüber hinaus finden auf Beamtenebene vielfältige Abstimmungen und Konsultationen statt“. Der bilateralen Beziehung zu Frankreich wird somit ein besonderer und stetiger Stellenwert zugesprochen. Bei der Beschreibung der

⁷⁶ Quelle der folgenden Zitate zu Frankreich und Großbritannien: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos/index_html (letzter Zugriff am 13.11.2005).

bilateralen Beziehung zu Großbritannien werden hingegen keine Superlative verwendet, stattdessen stehen die vielfältigen ‚Bemühungen‘ um eine gute deutsch-britische Kooperation im Vordergrund.

Unterstrichen wird dieser Eindruck vom Charakter der deutsch-französischen Gipfeltreffen, die bereits mit dem Elysée-Vertrag im Jahre 1963 verstetigt und institutionalisiert wurden und seither eine strategische Dimension aufweisen. Wattin hat die deutsch-französischen Gipfeltreffen im Zeitraum von 1991 bis 2002 untersucht und ist zu folgendem Ergebnis gekommen: „Deutschland und Frankreich haben zwar auch mit anderen EU-Mitgliedstaaten enge Verbindungen durch regelmäßig stattfindende bilaterale Gipfel, doch diesen anderen Staaten wird nicht der gleiche Stellenwert wie den deutsch-französischen Beziehungen beigemessen. Man unterscheidet auch auf der juristischen Ebene. Die bilateralen Gipfel mit Großbritannien, Italien und Spanien beruhen auf Regierungsabkommen, die deutsch-französische Verbindung (...) auf einem völkerrechtlichen Vertrag. Ein weiterer Unterschied zeigt sich in der Häufigkeit der Konsultationen. Während die Gipfel mit Großbritannien, Spanien und Italien nur einmal im Jahr stattfinden, treffen sich die Vertreter Deutschlands und Frankreichs halbjährlich“ [Wattin 2003, S. 42f]. Die bilateralen Beziehungen zwischen Frankreich und Großbritannien bzw. zwischen Deutschland und Großbritannien können im Ergebnis nicht die deutsch-französische Beziehung in Frage stellen, wobei Wattin folgende Nuancen sieht: Da die deutsch-britischen Beziehungen von einer tief greifenden Skepsis geprägt sind, beispielsweise im Fall der Wiedervereinigung Deutschlands, könnten sich bei allen Divergenzen im Detail die Kontakte zwischen Frankreich und Großbritannien am ehesten zu einer Art „Nebenbuhler“ für die deutsch-französische Kooperation entwickeln [Vgl. Ebd., S. 43ff.]. Die Besonderheit des deutsch-französischen Bilateralismus zeigt sich neben der politisch-institutionellen Seite auch im gesellschaftlichen Bereich: „Die deutsch-französische Partnerschaft wurde nicht nur eine Achse, die zu einem intensiven permanenten politischen Dialog und zur engen Kooperation in der Politik führte, sie basiert auf einem engmaschigen Geflecht von zwischengesellschaftlichen Beziehungen. 1800 Städte- und Regionalpartnerschaften sowie 3000 Schulpartnerschaften sind ein eindrucksvoller Beweis dafür, dass es nicht nur in Politik und Verwaltung ein ausgeprägtes Netz von Kommunikation gibt“ [Neisser 2001, S. 140].⁷⁷

⁷⁷ Der Datenbank der Deutschen Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas konnten hierzu im September 2004 die folgenden Vergleichszahlen zu den kommunalen Partnerschaften Deutschlands entnommen werden: 1944 Partnerschaften zwischen Deutschland und Frankreich bzw. 2186 inklusive

Bleibt abschließend folgendes festzuhalten: „Frankreich braucht Europa und Deutschland, um die Einbußen an nationaler Durchsetzungskraft und Geltung zu kompensieren. Darüber hinaus hat das Motiv der Einbindung Deutschlands, das spätestens seit 1950 die französische Europa- und Deutschland-Politik bestimmte, nach 1989/90 nicht an Bedeutung verloren, sondern gewonnen. In der politischen Elite herrscht (zumindest noch) die These vor, dass Deutschland Europa und die enge Anlehnung an Frankreich braucht, da Deutschland nur in der Rolle einer ‚Mitführungsmacht‘ (...) seiner neuen Schlüsselstellung gerecht werden kann, ohne in Gefahr zu geraten, aus der Isolierung heraus erneut ein Übergewicht zu bilden und die historisch begründeten Ängste der Nachbarn wieder neu zu beleben“ [Oppeln 1997, S. 58]. Aufgrund der damit verbundenen notwendigen, funktionalen und tief verwurzelten Kooperation sowohl im politischen als auch im gesellschaftlichen Bereich entwickelten sich die deutsch-französischen Beziehungen zu der bedeutsamsten strategischen Partnerschaft innerhalb der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union [Vgl. Bulmer/Jeffery u.a. 1998, S. 53]. Demgegenüber werden die Bemühungen um den Aufbau einer strategischen Partnerschaft zwischen Deutschland und Großbritannien als herausragendes Beispiel für einen fehlgeschlagenen Versuch charakterisiert [Ebd., S. 60]: „Es ist schwer vorstellbar, dass eine vertiefte britisch-deutsche Beziehung mit dem deutsch-französischen Bündnis kompatibel gewesen wäre. Zudem hätte sie nicht der britischen Vorliebe für – gelegentlich mit großem taktischem Geschick – von Fall zu Fall geschlossene Koalitionen anstelle langfristiger Bündnisse entsprochen. Obwohl Großbritannien und Deutschland zahlreiche übereinstimmende Interessen haben, haben die Identitätserfordernisse, welche aus Deutschland einen ‚reflexiven Multilateralisten‘ und aus Großbritannien einen Verteidiger nationaler Souveränität gemacht haben, tief greifende Divergenzen in der Europapolitik geschaffen, die in einer nicht ausreichend institutionalisierten Beziehung kaum zu überwinden sind“ [Ebd., S. 64].

In der europäischen Politik besteht neben der strategischen Partnerschaft in Form eines festen bilateralen Bündnisses immer auch die Möglichkeit, situationsspezifische variable Führungskoalitionen zu bilden. Diese Koalitionen können sowohl bilateral als auch

Freundschaften und einfachen Kontakten gegen 448 Partnerschaften zwischen Deutschland und Großbritannien bzw. 532 inklusive Freundschaften und einfachen Kontakten. Zur Definition der unterschiedlichen Kooperationsformen: Partnerschaften sind förmlich, zeitlich und sachlich nicht begrenzt und beruhen auf einem Partnerschaftsvertrag (Partnerschaftsurkunde), Freundschaften sind Verbindungen, die auf einer Vereinbarung basieren, aber zeitlich begrenzt sind und/oder genau spezifizierte Projekte der Beziehung benennen und schließlich werden unter Kontakten jegliche Verbindungen ohne förmliche Festigung verstanden [Vgl. <http://www.rgre.de>].

trilateral oder multilateral sein. Ein Blick auf die europäische Integrationsgeschichte bestätigt dies: „Die Entwicklung Europas ist seit Ende des Zweiten Weltkriegs von einer faszinierenden wie häufig schwierig zu verstehenden Mischung bilateraler und multilateraler Formen der Zusammenarbeit und Integration gekennzeichnet“ [Picht/Uterwedde u.a. 1990, S. 17]. Solche Führungskoalitionen erlangen zweifellos vor dem Hintergrund der stetig gewachsenen Komplexität und Heterogenität der Europäischen Union bei gleichzeitig zunehmenden gemeinschaftlichen Kompetenzen einen erheblichen Einfluss auf die Gestaltung der nationalen Europapolitik. So ist „die Gemeinschaft selbst größer, heterogener, in ihren Politikergebnissen unvorhersehbarer und weniger leicht durch den deutsch-französischen Kern steuerbar geworden“ [Bulmer/Jeffery u.a. 1998, S. 52]. In dieser Logik haben sich variable Führungskoalitionen zu einem wichtigen und üblichen Instrument zur Durchsetzung nationaler Interessen und Positionen entwickelt. Hennes gelangt sogar zu der Einschätzung, dass Führungskoalitionen zur dominierenden Kraft geworden sind und die deutsch-französische Kooperation nunmehr eine unter geordnete Rolle im europäischen Integrationsprozess spielt: „Der Gipfel von Amsterdam scheint das Ende einer EU zu kennzeichnen, die über mehr als zwei Jahrzehnte hinweg vom deutsch-französischen Motor dominiert worden ist. Alles spricht dafür, dass sich der historische Übergang zu einer Integration mit variablen Führungskoalitionen vollzogen hat“ [Hennes 1998, S. 49]. Auch Neisser gelangt zu dem Ergebnis, dass im europäischen Integrationsprozess feste Achsen eher einem Polyzentrismus weichen dürften [Vgl. Neisser 2001, S. 151].

Jedenfalls sind unter diesen Gesichtspunkten die Führungskoalitionen zwischen Frankreich, Deutschland und Großbritannien zu analysieren. Dies vor allem aus zwei Gründen:

- Es ist anzunehmen, dass im Hinblick auf diese veränderte europapolitische Konstellation Großbritannien als möglicher Verbündeter solcher Führungskoalitionen ganz automatisch eine einflussreichere Rolle in Europa spielen dürfte. Darüber hinaus wird Frankreich, Deutschland und Großbritannien als mächtigste und einflussreichste Staaten der Europäischen Union auch vielfach die Verantwortung für die weitere Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses übertragen: „Da England, Frankreich und Deutschland weiter reichende Interessen haben und größere Ressourcen besitzen als die kleinen Staaten, fällt es in ihre Verantwortung, Europa zu führen. Bisher haben Deutschland und Frankreich die Vorreiterrolle gespielt (...). Ein größeres und sich erweiterndes Europa in einem komplett veränderten weltpolitischen

Umfeld benötigt jedoch ein stärkeres Führungsteam“ [Schwarz 1997, S. 83]. Ziel ist demnach eine trilaterale Kerngruppe, ein europäisches Triumvirat, „das den politischen Willen möglichst der Gesamtheit der EU-Staaten mobilisiert“ [Ebd., S. 101].

- In den 90er Jahren diagnostizierte man häufig eine Krise im Verhältnis zwischen Deutschland und Frankreich, ein Stottern des deutsch-französischen Motors. In der Tat „fehlt es nicht an Beispielen politischer Misshelligkeiten zwischen Deutschland und Frankreich. Das gestörte Vertrauensverhältnis zwischen beiden Ländern zeigte sich unter anderem beim Konflikt im ehemaligen Jugoslawien, der Einführung der WWU als wichtigstes Integrationsprojekt dieses Jahrzehnts (Schärfung der Konvergenzkriterien, Stabilitätspakt, Präsidentschaft der EZB, Verhältnis der EU zu anderen Währungszonen) sowie in der Frage der EG/EU-Erweiterung (EFTA- und Osterweiterung). Auch im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik traten Divergenzen offen zu Tage (Wiederaufnahme der französischen Atomtests, Verzicht auf die allgemeine Wehrpflicht, keine Umsetzung des Strategiekonzepts von Nürnberg). Daneben sind auch zahlreiche Zeichen einer wirtschaftlichen Krise aufgetreten (...)“ [Guérin-Sendelbach 2001, S. 220]. Als Gründe dieser deutlichen deutsch-französischen Divergenzen können die Suche Frankreichs nach Selbstbehauptung gegenüber dem wiedervereinigten Deutschland, die breiteren geopolitischen Interessen für Frankreich nach Süden und für Deutschland nach Osten, der weiter bestehende Zielkonflikt zwischen Supranationalität und Intergouvernementalismus sowie die Legitimationskrise der Europäischen Union genannt werden [Vgl. Hennes 1998, S. 153].

Unter diesem Eindruck der geschwächten Funktion des deutsch-französischen Integrationsmotors bei zugleich gestärkter Einflussnahme Großbritanniens auf die Europapolitik sind zunächst einige Beispiele für variable Führungskoalitionen zwischen Frankreich, Deutschland und Großbritannien zu nennen:

Tabelle 2: Variable Führungskoalitionen zwischen Frankreich, Deutschland und Großbritannien

	Führungskoalition: französisch-deutsch	Führungskoalition: deutsch-britisch	Führungskoalition: britisch-französisch
Einführung der Direktwahl zum Europäischen Parlament (Erste Direktwahl 1979)			Opposition aufgrund des befürchteten nationalen Souveränitätsverlusts
Regierungskonferenz zur Einheitlichen Europäischen Akte (Inkrafttreten 1987)		Opposition gegen den Ausbau des Europäischen Währungssystems	Opposition gegen die Ausweitung der Rechte des Europäischen Parlaments; Opposition gegen niedrige Grenzwerte im Bereich der Umweltpolitik
Regierungskonferenz zum Maastrichter Vertrag (Inkrafttreten 1993)			Opposition gegen eine supranationale Politische Union ⁷⁸
Regierungskonferenz zum Amsterdamer Vertrag (Inkrafttreten 1999)	Kooperation für die Einführung der Flexibilitätsklausel nach dem Konzept der konzentrischen Kreise (differenzierte Integration); Kooperation für eine Stärkung der Verteidigungspolitik (verstärkte Zusammenarbeit zwischen der EU und der WEU)	Kooperation für eine zügige Osterweiterung; Opposition gegen die Verringerung der Anzahl der EU-Kommissare	Kooperation für die Aufwertung der Rolle der nationalen Parlamente ⁷⁹
Erklärung von Saint-Malo (1998)			Kooperation im Bereich der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik
Schröder-Blair-Papier (1999)		Kooperation als Anstoß für die Modernisierung der Sozialdemokratie in der Europäischen Union	

⁷⁸ Hierzu Schauer: „Zu einer derartigen Einschränkung der Souveränität, d.h. einem Verzicht auf das Vetorecht bei wichtigen Beschlüssen der EU und auf eigene souveräne außenpolitische Entscheidungen und solche im justitiellen und im polizeilichen Bereich, war er (*Mitterrand, e.A.*) ebenso wenig bereit wie der britische Premierminister“ [Schauer 1996, S. 139].

⁷⁹ Mit dem Protokoll des Amsterdamer Vertrags über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union wird die Funktion der nationalen Parlamente gestärkt. Zum einen durch die Unterrichtungspflicht der Europäischen Kommission gegenüber den mitgliedstaatlichen Parlamenten und zum anderen durch die Aufwertung der Konferenz der Europa-Ausschüsse (*Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne – COSAC*).

Die variablen Führungskoalitionen zwischen Frankreich, Deutschland und Großbritannien dienen als bilaterale Interessengemeinschaften der Erhöhung der Durchsetzungskraft nationaler Positionen: „Großbritannien, Deutschland und Frankreich, die im Kreis der EU-Mitglieder ‚gleicher sind als gleich‘, bilden derlei Führungskoalitionen zur Durchsetzung ihrer nationalen Positionen“ [Hennes 1998, S. 51]. So werden schließlich die unterschiedlichen Vorstellungen und Interessen der drei Länder überbrückt und können somit zur Erhöhung der Kompromissfähigkeit im europäischen Entwicklungsprozess erheblich beitragen. Schwarz veranschaulicht dies beispielhaft an Frankreich: „Die französische Politik ist offensichtlich bestrebt, die sehr unterschiedlichen deutschen und englischen Vorstellungen über Europa zu überbrücken, indem sie in Verwirklichung der eigenen Interessen Positionen beziehen, die mal den deutschen, mal den englischen nahe liegen und die im Diskussionsprozess der Regierungskonferenz einen neuen Euro-Kompromiss über die nächste Phase der Unionsentwicklung herbeiführen sollen“ [Schwarz 1997, S. 87]. Angesichts der Komplexität und Heterogenität der Europäischen Union sind variable Führungskoalitionen für den europäischen Integrationsprozess also durchaus ein adäquates und funktionales Mittel, um die Kompromissbereitschaft der Mitgliedstaaten zu erhöhen bzw. einer alternativ möglichen Stagnation der Integration vorzubeugen.

Neben dem Ziel, die nationalen Interessen Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens mittels variabler Führungskoalitionen durchzusetzen, sind aber noch über geordnete Motive erkennbar. Frankreich versucht, der deutsch-französischen Zusammenarbeit ein Gegengewicht gegenüberzustellen. Dies mit folgendem Hintergrund: „Klar erkennbar ist hier die traditionelle Sorge Frankreichs, Deutschland wolle sich als privilegierter Partner der USA und Russlands profilieren und/oder besondere Beziehungen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten knüpfen. Es wird immer wieder betont, dass Deutschland im Unterschied zu Frankreich über verschiedene Alternativen verfüge“ [Guérin-Sendelbach 2001, S. 226]. Dies trifft sogar auf den sehr sensiblen Bereich der europäischen Sicherheitspolitik zu: „Frankreichs neuer Atlantizismus unter Chirac folgt dem Bemühen der französischen Europapolitik, dem deutsch-französischen Tandem ein Gegengewicht durch eine britisch-französische Sonderbeziehung zu verschaffen (...)“ [Hennes 1998, S. 173]. Darüber hinaus hat Frankreich in Großbritannien einen Verbündeten hinsichtlich der europapolitischen Leitlinie der Stärkung intergouvernementaler Strukturen in der Europäischen Union. Die französisch-britische Zusammenarbeit, ihre gemeinsamen Führungskoalitionen sind folglich sowohl für Frankreich als auch für Großbritannien von wichtigen Motiven geleitet: Sie bilden ein Gegengewicht zu dem als mächtig empfundenen

Deutschland und sie dienen dem Ziel, nationale Souveränitätsverluste im europäischen Integrationsprozess zu minimieren. Aber auch Deutschland sucht im Hinblick auf Divergenzen in der deutsch-französischen Zusammenarbeit nach alternativen Führungskoalitionen und konnte in der Vergangenheit mit Großbritannien bereits einige Interessengemeinschaften bilden. Allerdings entwickelte sich bisher weder bei den französisch-britischen Führungskoalitionen noch bei den deutsch-britischen Führungskoalitionen eine dauerhafte Interessengemeinschaft im Sinne einer strategischen Partnerschaft. Großbritannien scheint daher sowohl für Frankreich als auch für Deutschland kein privilegierter Ersatzpartner zu sein [Vgl. Guérin-Sendelbach 2001, S. 226].

Es zeigt sich, dass variable Führungskoalitionen zwischen Frankreich, Deutschland und Großbritannien bereits auf eine längere Vergangenheit blicken und durchaus üblich für die Europapolitik der drei Staaten sind. Der Kooperation zwischen Frankreich und Deutschland kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zu: „Das Maß an Kooperation zwischen Frankreich und Deutschland bei europapolitischen Initiativen ist einzigartig in der Europäischen Union. Die deutsch-französische Zusammenarbeit ist die entscheidende Verbindung, die wichtige Integrationsinitiativen erleichtert, und um die herum die Koalitionen im Entscheidungsprozess auf der europäischen Ebene gebildet werden“ [Bulmer/Jeffery u.a. 1998, S. 95]. Allerdings konnte auch gezeigt werden, dass Divergenzen zwischen Frankreich und Deutschland die Bildung von Koalitionen verstärken: Stottert der deutsch-französische Motor, beginnt eine Phase variabler Führungskoalitionen im europäischen Integrationsprozess [Vgl. Hennes 1998, S. 164]. Dies führt aber letztlich zum gleichen Ergebnis: Da hinsichtlich der deutsch-französischen europapolitischen Zusammenarbeit sowohl die Konvergenzen als auch die Divergenzen gewissermaßen im Zentrum der Bildung variabler Führungskoalitionen stehen, spielt in jedem Fall die Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland in ihrer Initiativfunktion eine wichtige Rolle im europäischen Integrationsprozess.

Abschließend ist zu erwähnen, dass aufgrund der engen Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland bei den anderen Mitgliedstaaten gelegentlich die Befürchtung einer deutsch-französischen Übermacht im europäischen Integrationsprozess aufkommt. Folgende Überlegungen spielen dabei eine Rolle: „Entsteht hier nicht nur außen- und sicherheitspolitisch ein ‚Bündnis im Bündnis‘, sondern auch eine ‚Integration in der Integration‘, ja sogar eine deutsch-französische Union? (...) Ist darin ein gemeinsamer

Führungsanspruch angelegt? Ist (*die, e.A.*) deutsch-französische Gemeinschaft die Lokomotive, der Motor oder ein Sprengsatz Europas? Wie verträgt sie sich zu den Beziehungen, die Frankreich wie die Bundesrepublik Deutschland zu anderen europäischen Partnern und international unterhalten?“ [Picht/Uterwedde u.a. 1990, S. 18f.]. Es verwundert daher kaum, dass man mit dem Beitritt Großbritanniens zur Europäischen Gemeinschaft im Jahre 1973 unter anderem ein britisches Gegengewicht zur deutsch-französischen Achse erhoffte [Vgl. Volle 1989, S. 19f.]. Die deutsch-französische Kooperation entwickelte sich dennoch zweifellos zu einem wichtigen Bestandteil des europäischen Integrationsprozesses und wird als solcher auch überwiegend akzeptiert und befürwortet. Die Befürchtungen vor einer Übermacht innerhalb der Europäischen Union potenzieren sich allerdings im Hinblick auf die trilaterale Kooperation zwischen Frankreich, Deutschland und Großbritannien. In diesem Zusammenhang sei an den Dreiergipfel von Bundeskanzler Schröder, Staatspräsident Chirac und Premierminister Blair im Februar 2004 erinnert, der der Abstimmung in Fragen der Wirtschaftspolitik, der europäischen Verfassung und der internationalen Krisenherde sowie zur Vorbereitung des EU-Gipfels im März 2004 dienen sollte. Dieses Dreiertreffen hat bei einigen Mitgliedstaaten der Union die Sorge vor einem impliziten trilateralen Führungsanspruch Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens geweckt. Insbesondere der italienische Ministerpräsident Berlusconi hat eindringlich vor einem Diktat der drei größten EU-Staaten, vor einem europäischen Direktorium gewarnt. Um derartigen Befürchtungen konstruktiv zu begegnen, sollte die trilaterale Kooperation zwischen Frankreich, Deutschland und Großbritannien in enger Abstimmung mit den anderen Mitgliedstaaten als europäischer Integrationsmotor fungieren. In diesem Sinne ist folgendes Ziel anzustreben: „Ein erfolgreiches Dreieck Frankreich - Bundesrepublik Deutschland - Großbritannien als Motor für weitere Fortschritte bei der Festigung und beim Ausbau der internationalen Stellung Europas, in enger Abstimmung mit den anderen europäischen Partnern (...)“ [Ebd., S. 76]. Es spricht viel dafür, dass auch hierzu die enge Abstimmung zwischen Frankreich und Deutschland erforderlich ist. In diesem Zusammenhang ist schließlich festzuhalten, dass das periodische Aufkommen von alternativen Partnerschaften als Charakteristikum des deutsch-französischen Verhältnisses die deutsch-französische Vorreiterrolle solange überschattet, bis Frankreich und Deutschland über ihre Rolle im Dreieck mit Großbritannien in und für Europa nachgedacht haben [Vgl. Guérin-Sendelbach 2001, S. 227].

3. Zusammenfassung

Die europapolitischen Grundauffassungen Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens können nur vor ihrem historischen Hintergrund erklärt werden. Im Gegensatz zu Deutschland stehen für Frankreich und Großbritannien die Begriffe Staat, Nation und Souveränität für eine historisch gewachsene und tief verwurzelte politische Tradition. Die Analyse der Verfassungssysteme der drei Länder konnte in diesem Sinne zeigen, dass für Frankreich die nationale Souveränität, für Großbritannien die Parlamentssouveränität und für Deutschland der Föderalismus und – gewissermaßen als Ersatz für den verlorenen Nationalstaat nach dem Zweiten Weltkrieg – der Verfassungspatriotismus sowie die Europapolitik wichtige politische Grundsätze darstellen. Für die europapolitischen Grundauffassungen der drei Staaten bleibt daher festzuhalten, dass für Frankreich und Großbritannien nationale Kategorien, vor allem die innen- und außenpolitische Souveränität eine wichtige Rolle spielen. Daraus ergibt sich zugespitzt das folgende diametrale Bild:

- Für *Frankreich* setzt sich die Bindung an das Grundmodell der souveränen *État-nation* auf europapolitischer Ebene in der Prämisse der nationalen Unabhängigkeit fort und entspricht konsequenterweise dem Leitbild der Konföderation – nationalstaatliche Grundierung, beschränkter Souveränitätstransfer auf europäische Ebene sowie Stärkung intergouvernementaler Strukturen als wichtige Prinzipien.
- Der traditionellen Integrationsbefürwortung *Deutschlands*, welche auf der besonderen Lage der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg, in der Europa den zentralen politischen Bezugsrahmen darstellte, basiert, entspricht hingegen das Leitbild der Föderation – Überwindung des anachronistischen Nationalstaatsmodells, Souveränitätstransfer auf europäische Ebene sowie Stärkung supranationaler Strukturen als wichtige Prinzipien.
- Die Europapolitik *Großbritanniens* wird von dem Grundsatz der Parlamentssouveränität geprägt und orientiert sich somit – wie Frankreich – am Konföderationsleitbild. Der Schutz der Westminster-Demokratie, des britischen Parlaments als ‚Mutter der Parlamente‘ hat daher zweifellos eine hohe innen- und außenpolitische Bedeutung.

Die Verfassungsdiskussion steht im engen Zusammenhang mit der Diskussion über die Finalität der Europäischen Union. Da mit einer europäischen Verfassung im Allgemeinen die ausdrückliche Verfestigung und Weiterentwicklung der Integration verbunden wird, ist

zu erwarten, dass Frankreich und Großbritannien aufgrund ihres Konföderationsleitbilds eine Verfassung ablehnen und Deutschland hingegen in Betracht seines Föderationsleitbilds eine Verfassung befürwortet. Allerdings konnten hinsichtlich der Europapolitik der drei Staaten auch nuancierte Veränderungen festgestellt werden, die zwar an den europapolitischen Grundsätzen nichts ändern dürften, aber durchaus das Potenzial zur Annäherung der Leitbilder besitzen:

- *Frankreich* hat sehr früh verstanden, seine nationalen Interessen erfolgreich zu europäisieren. Vor dem Hintergrund der Erkenntnis des zunehmenden Versagens nationalpolitischer Gestaltungskraft und der nach wie vor wichtigen Komponente der Einbindung Deutschlands konnte die Integrations- und Kompromissbereitschaft Frankreichs sukzessive erhöht werden. In diesem Kontext haben die Idee der Föderation und die europäische Verfassungsidee an Einfluss gewonnen.
- Auch wenn sich in *Deutschland* an der grundsätzlichen Befürwortung der europäischen Integration nichts geändert hat, ist doch ein vermehrter Einfluss nationaler Komponenten in der deutschen Europapolitik feststellbar. In diesem Zusammenhang ist ein deutliches Abrücken vom Leitbild der Föderation bei gleichzeitig vermehrter Befürwortung des Leitbilds der Konföderation bezeichnend. Als innenpolitische Gründe für diesen Wandel sind in erster Linie die Wiedererlangung der vollen Souveränität und der Generationenwechsel in der Politik zu nennen.
- In *Großbritannien* hat die Bevorzugung des Intergouvernementalismus als wichtiger europapolitischer Grundsatz die größte Kontinuität. Aber auch hier setzte sich die Erkenntnis der Nützlichkeit des europäischen Integrationsprozesses für die eigenen nationalen Interessen zunehmend durch. Folglich ist in Großbritannien eine größere Integrations- und Kompromissbereitschaft zu erkennen. Dieser Wandel zeigt sich in der Befürwortung der Konföderation als Leitbild im Gegensatz zu der früher angestrebten loseren Kooperation. Die europäische Verfassungsidee findet hingegen nur sehr zögerlichen Zuspruch.

Variable Führungskoalitionen sind ein durchaus übliches Instrument zur Durchsetzung nationaler Interessen auf europäischer Ebene. Die genannten Annäherungen der europapolitischen Grundauffassungen Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens sowie das viel zitierte Stottern des deutsch-französischen Integrationsmotors in den 90er Jahren haben zweifellos die Bildung von variablen Führungskoalitionen zwischen den drei Staaten erleichtert. Dennoch konnte gezeigt werden, dass der langjährigen, institutionalisierten und für beide Seiten funktionalen Zusammenarbeit zwischen

Frankreich und Deutschland eine besondere Bedeutung im europäischen Integrationsprozess zukommt. Unterstrichen wird dies beispielsweise dadurch, dass die deutsch-französischen Divergenzen und Konvergenzen sozusagen im Mittelpunkt der Bildung variabler Führungskoalitionen stehen.

Nach der Analyse der Verfassungssysteme und der Europapolitik Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens bleiben somit folgende wichtige Ergebnisse festzuhalten:

- Zwischen Frankreich und Großbritannien existieren sowohl hinsichtlich der untersuchten Bereiche ihrer Verfassungssysteme als auch hinsichtlich der europapolitischen Grundauffassungen deutlich mehr Übereinstimmungen als zwischen Frankreich und Deutschland bzw. Deutschland und Großbritannien.
- Zugespielt formuliert zählen auf der einen Seite Frankreich und Großbritannien zu den Befürwortern einer europäischen Konföderation sowie zu Skeptikern bzw. Gegnern einer europäischen Verfassung und auf der anderen Seite zählt Deutschland zu den Befürwortern einer europäischen Föderation und Verfassung.
- Die gezeigten Annäherungen der europapolitischen Grundauffassungen erleichtern die Bildung von variablen Führungskoalitionen zwischen Frankreich, Deutschland und Großbritannien. Trotzdem behält die strategische Partnerschaft zwischen Frankreich und Deutschland für beide Länder Priorität und somit einen wichtigen Einfluss auf den europäischen Integrationsprozess.

Europapolitische Divergenzen und Konvergenzen zwischen Frankreich, Deutschland und Großbritannien können sicherlich auch auf die unterschiedlichen politischen Traditionen und Verfassungssysteme zurückgeführt werden. Darüber hinaus zeigen sich aber weitergehende Motive, die die Integrations- und Kompromissbereitschaft der drei Länder erheblich beeinflussen. Nur vor diesem Hintergrund kann die enge und privilegierte Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland bei zugleich überwiegend divergenten europapolitischen Grundauffassungen sowie die aus der Sicht Frankreichs nach geordnete französisch-britische Zusammenarbeit bei zugleich überwiegend konvergenten europapolitischen Grundauffassungen verstanden werden. In diesem Sinne wird Europa auch weiterhin kompliziert bleiben, vor allem solange Frankreich, Deutschland und Großbritannien ihre Beziehungen im europäischen Dreieck noch nicht geklärt haben.

Kapitel III: Über die Einberufung des Europäischen Konvents zum Verfassungsvertrag

1. Europäischer Konvent

1.1 Entstehungskontext

Mit dem Maastrichter Vertrag, der am 1. November 1993 in Kraft trat, begründeten die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft die Europäische Union und setzten somit einen weiteren Meilenstein in der Integrationsgeschichte. Unter dem Dach der Europäischen Union stehen seitdem die so genannten drei Säulen: Erstens die Europäische Gemeinschaft, die nach dem supranationalen Prinzip konzipiert ist, sowie zweitens die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und drittens die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, jeweils nach dem intergouvernementalen Prinzip konzipiert. In der ersten Säule sorgte man mittels zahlreicher Reformen im institutionellen Bereich und neu einbezogener Politikbereiche für eine nachhaltige Supranationalisierung. Nach diesem großen Erfolg in der europäischen Einigungsgeschichte steht die Europäische Union Ende der neunziger Jahre des letzten Jahrtausends vor einem ‚Problemknäuel‘: Funktionsmängel der europäischen Institutionen und Entscheidungsverfahren, Krise der Santer-Kommission, beginnende Osterweiterung, zögerliche Entwicklung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, das Ungleichgewicht zwischen dem hoch integrierten Politikbereich der Währungsunion und anderen Politikbereichen wie Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitik, die Herausforderung der Globalisierung sowie die mangelnde Durchschaubarkeit, Akzeptanz und Legitimität der Europäischen Union bei ihren Bürgern. Der daraus resultierende Reformbedarf stellt die Europäische Union vor allem angesichts der zu dieser Zeit noch bevorstehenden Osterweiterung vor eine ihrer dringlichsten und wichtigsten Aufgaben in der Einigungsgeschichte. Die Erweiterung der Europäischen Union auf weit mehr als 20 Mitglieder erfordert als Minimum die Reform der Institutionen bezüglich ihrer Zusammensetzung und Entscheidungsverfahren sowie wichtiger Politikbereiche wie der Agrarpolitik. Mit dem am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen Amsterdamer Vertrag konnte allerdings die Erweiterungsfähigkeit der Europäischen Union nicht erreicht werden. In dem einschlägigen „Protokoll über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union“ des Amsterdamer Vertrags wird die Entscheidung über die Stimmengewichtung im Rat und über die Anzahl der Kommissare bis zur Erweiterung verhandelt. Nach diesem Protokoll muss die Europäische Union – bevor

sie mehr als 20 Mitgliedstaaten umfasst – eine Regierungskonferenz einberufen, die die Zusammensetzung und die Funktionsweise der Organe zu überprüfen hat.

Die besondere Brisanz der Reformsituation Ende der neunziger Jahre liegt somit in der moralischen Verpflichtung der bevorstehenden Osterweiterung und der Beitrittswilligkeit und auch zunehmenden Beitrittsfähigkeit der Bewerberländer auf der einen und der mangelnden Erweiterungsfähigkeit der Europäischen Union auf der anderen Seite begründet. Erschwerend kommt hinzu, dass wiederholt Vertreter der EU-Regierungen sowie die Union selbst einen sehr frühen Beitrittstermin um das Jahr 2000 in Aussicht stellten, was den Reformdruck hinsichtlich der Erweiterungsfähigkeit weiter erhöhte.⁸⁰

In dieser skizzierten Phase, in der allen Beteiligten bewusst war, dass ohne grundlegende Reformen weder das Ziel der Erweiterung noch das der Vertiefung zu erreichen waren, hielt der deutsche Außenminister, Joschka Fischer, am 12. Januar 1999 seine Antrittsrede als amtierender Vorsitzender des Rates der Europäischen Union vor dem Europäischen Parlament in Straßburg. In dieser Rede setzte er für seine halbjährige Arbeit als Ratsvorsitzender vier Schwerpunkte: Den Abschluss der Agenda 2000, Fortschritte im Bereich der Beschäftigungspolitik, effiziente Erweiterungsverhandlungen und die Stärkung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit. Über diesen klaren halbjährigen Horizont hinaus formulierte Joschka Fischer aufgrund seiner Feststellung, dass die Vorstellungen von der Finalität Europas diffus seien und die Diskussion über die Verfasstheit Europas Klarheit und Orientierung schaffen könne, einige zentrale Zukunftsfragen, die beantwortet werden müssten [Vgl. Fischer 1999, S. 36f.]:

- Welche Idee vermag die Menschen künftig für Europa zu mobilisieren?
- Welche Kompetenz-Balance soll im Dreieck Europa, Nation und Region herrschen?
- Wo brauchen wir mehr, wo vielleicht weniger Europa?
- Wo liegen die Grenzen Europas?
- Wie können wir die Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit fördern und die demokratische Legitimation der EU stärken?

Es ging dem deutschen Außenminister somit ganz generell um die Diskussion über diese Zukunftsfragen, keineswegs aber um eine konkrete Verfassungsdebatte. Anders in seiner

⁸⁰ Die Feierliche Erklärung des Beitrittsvertrags mit den zehn Kandidaten der ersten Erweiterungsrunde (Polen, Ungarn, die Tschechische Republik, Estland, Slowenien, Zypern, Slowakei, Lettland, Litauen und Malta) fand am 16. April 2003 in Athen statt. Als Beitrittstermin setzte man nunmehr den 1. Mai 2004 fest.

Rede am 12. Mai 2000 „Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“ an der Humboldt-Universität in Berlin [Vgl. Fischer 2000], in der er als ‚Privatperson‘ bzw. als „überzeugter Europäer“ und „deutscher Parlamentarier“ seine persönlichen Überzeugungen und Vorstellungen über die Finalität der Europäischen Union konkretisierte. Zwei Faktoren dürften für diesen Sprung ausschlaggebend gewesen sein. Erstens die große Resonanz seiner Rede vor dem Europäischen Parlament im Januar 1999 und die damit verbundene Erwartung, dass Joschka Fischer seine Ideen bald weiterentwickelt und präzisiert [Vgl. Marhold 2001, S. 25]. Zweitens das aktuelle politische Geschehen in Europa. So konstatiert Schneider vier Vorgänge, die diese Konkretisierung der Debatte über die Neuordnung der Europäischen Union in dem kurzen Zeitraum vom Januar 1999 bis zum Mai 2000 legitimieren und auch erfordern:

- Die massive Neugewichtung der Erweiterungsperspektive,
- die Bemühungen um die Institutionenreform zur Herstellung der Erweiterungsfähigkeit,
- die Arbeit an einer Grundrechte-Charta,
- die anlässlich des Rechtsdrucks in Österreich verstärkte Thematisierung der so genannten „Europäischen Wertegemeinschaft“ [Vgl. Schneider 2000b, S. 4].

Neben dem dringenden Reformbedarf dürfte es aufgrund dieser zusätzlichen bzw. verstärkenden Faktoren weniger überraschend sein, dass die Rede Fischers entgegen dem Anschein seiner Spontaneität als ‚Privatperson‘ sehr genau geplant war: „Tatsächlich ist über jede wichtige Formulierung im Kreise von Spitzenbeamten eingehend diskutiert wurden, und zwar im Blick auf verschiedene Varianten der Textgestaltung. Schon im Herbst 1998 hatten die Außenminister in Berlin und Paris die dortigen Planungsstäbe beauftragt, darüber nachzudenken, wie eine Europäische Union mit bis zu 30 Mitgliedern ausgestaltet werden müsste, um überhaupt funktionsfähig zu sein. Hinter Fischers Rede stehen also konzeptionelle Bemühungen, die sich über anderthalb Jahre hinzogen“ [Ebd., S. 2]. Umso bedeutender sind die Inhalte seiner Rede vom Mai 2000, die an dieser Stelle in einigen wesentlichen Punkten wiedergegeben werden sollen. Neben ein paar einleitenden Worten unterteilt Fischer seine Rede in die Abschnitte „Quo vadis Europa?“, „Keine Alternative zur Osterweiterung“, „Zwei Großprojekte: Erweiterung und Handlungsfähigkeit der EU“, „Finalität Europas: Europäische Föderation“, „Konstitutionelle Neugründung Europas“ und „Verstärkte Zusammenarbeit, europäischer Verfassungsvertrag, Europäische Föderation“. Zunächst betont Fischer, dass am Ende des

20. Jahrhunderts der „europäische Einigungsprozess für alle beteiligten Staaten und Völker die wohl wichtigste politische Herausforderung“ ist. Mehr noch ist für ihn das Erfordernis der parallelen Organisation der Prozesse „Erweiterung“ und „politische Integration“ die „wohl größte Herausforderung, vor der die Union seit ihrer Gründung jemals gestanden hat“. Die Herstellung der Erweiterungsfähigkeit durch ein Mindestmaß an institutionellen Reformen und die anschließende Erweiterung der Europäischen Union sind somit seine obersten Prioritäten. Mit Blick auf die zukünftige Verdopplung der EU-Mitgliedstaaten formuliert Joschka Fischer nun auch eine deutliche und offensive Antwort auf die Zukunftsfragen, vor denen die EU langfristig steht. „Fragen über Fragen, auf die es allerdings eine ganz einfache Antwort gibt: den Übergang vom Staatenverbund der Union hin zur vollen Parlamentarisierung in einer Europäischen Föderation (...)“. Wie sieht nun die damit verbundene neue Konstitution Europas aus? Die Vollendung der europäischen Integration kann für Fischer nur auf der „Grundlage einer Souveränitätsteilung von Europa und Nationalstaat“ mit Hilfe des Subsidiaritätsprinzips vollzogen werden. Unter der vollen Parlamentarisierung stellt sich Fischer ein Zweikammersystem vor, die erste Kammer besetzt mit gewählten Abgeordneten, die zugleich Mitglieder der nationalen Parlamente sind, die zweite Kammer als Senat analog dem amerikanischen Senatsmodell oder als Staatenkammer analog dem deutschen Bundesratsmodell. Dem stünde eine europäische Exekutive zur Seite, die entweder auf der Fortentwicklung des Europäischen Rats oder auf der Europäischen Kommission mit direkt gewähltem Präsidenten basiert, wobei auch Zwischenformen denkbar wären. Somit wären zum einen das Demokratieproblem gelöst und zum anderen die „Kompetenzen sowohl horizontal, das heißt zwischen den europäischen Institutionen, als auch vertikal, also zwischen Europa, Nationalstaat und Regionen“ grundlegend neu geordnet. Gelingen könne dies nach Fischer aber nur durch eine konstitutionelle Neugründung Europas, also „durch die Realisierung des Projekts einer europäischen Verfassung“. Die langfristige Umsetzung dieses Projekts – Fischer geht von weit mehr als einem Jahrzehnt aus – stellt er sich in zwei bis drei Stufen vor. Von einer nach intergouvernementalem Prinzip konzipierten verstärkten Zusammenarbeit einzelner Staatengruppen über einen europäischen Verfassungsvertrag eines Gravitationszentrums als Avantgarde bis hin zur Vollendung der politischen Integration in einer Europäischen Föderation.

Vor folgendem Hintergrund setzte Fischer damit einen deutlichen Akzent: Nach Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion mit der Einführung des Euro zum 1. Januar 1999 und im Bewusstsein der bevorstehenden Herausforderungen sowie des

damit verbundenen akuten Reformbedarfs der Europäischen Union eröffnete sich erneut der „Horizont auf die Frage, zu welchem Zweck und Ziel Binnenmarkt, Währungsunion und Wirtschaftsintegration überhaupt bestimmt seien (...). Damit kam seit Anfang 1999 eine ‚neue Europadebatte‘ (Johannes Rau) auf, in der es um den Sinn der europäischen Integration geht, um Leitbilder von ihrem Endzustand“ [Marhold 2001, S. 9]. In dieser Debatte über die Finalität der Europäischen Union bildet die Rede Joschka Fischers an der Humboldt-Universität im Mai 2000 den einstweiligen Höhepunkt und erreichte auch die „größte öffentliche Aufmerksamkeit“ [Ebd., S. 25]. Fischer löste mit seiner Rede eine zugleich breite wie auch tiefe Debatte aus. Als zentraler Grund für dieses starke Interesse können wohl die Deutlichkeit seiner Rede und die bisweilen „recht offensiven Thesen“ [Schneider 2000b, S. 2] gesehen werden:

- Fischer ist überzeugt, dass die bisherige Methode der europäischen Integration ausgedient hat, denn „schon heute ist eine wohl innerhalb ihrer eigenen Logik nicht mehr zu lösende Krise der ‚Methode Monnet‘ nicht mehr zu übersehen“.
- Fischer fordert somit unter der Überschrift „Quo vadis Europa?“ implizit, aber entschieden die Umsetzung der aktuellen, theoretischen Debatte über die Finalität der Europäischen Union in der realen Europapolitik, denn für „einen Rückschritt oder auch nur einen Stillstand und ein Verharren beim Erreichten würde Europa (...) einen fatal hohen Preis zu entrichten haben“.
- Die Lösung aller Zukunftsfragen stellt für Fischer einzig eine auf einer Verfassung begründete Europäische Föderation dar. Ein Gravitationszentrum als Avantgarde könnte hierbei ein Zwischenschritt sein. „Dies ist meine persönliche Zukunftsvision: Von der verstärkten Zusammenarbeit hin zu einem europäischen Verfassungsvertrag und die Vollendung von Robert Schumans großer Idee einer Europäischen Föderation“.

Das Bemerkenswerte seiner Rede steckt neben diesen deutlichen Leitlinien aber im Detail. So versucht Fischer geschickt, das Visionäre seiner Rede mit dem politisch Machbaren zu verknüpfen und richtet sich hierbei insbesondere an die deutsch-französische Kooperation im Sinne ihrer Motorenfunktion für den europäischen Integrationsprozess:

- Fischer betont die elementare Bedeutung einer klaren Souveränitätsteilung zwischen der Europäischen Union und dem Nationalstaat im Sinne einer „Föderation der Nationalstaaten“ und unterstreicht damit die zentrale Rolle des Nationalstaats.
- Fischers Vorstellung eines Zweikammersystems, bei der die eine aus gewählten nationalen Parlamentariern besteht, ist für die deutsche Europapolitik sehr

ungewöhnlich und dient der Stärkung der Nationalstaaten. Ebenso die Option einer Regierungsbildung aus dem Europäischen Rat, dem die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten angehören.

- Die erste Etappe der verstärkten Zusammenarbeit nach intergouvernementalen Prinzip stärkt ebenfalls die Rolle der Nationalstaaten im europäischen Gefüge. Die Idee eines Gravitationszentrums als Zwischenschritt ist in der Vergangenheit immer wieder als Lösung betrachtet worden und kann sich bei all ihren Nachteilen einer breiten Zustimmung gewiss sein.
- Fischer betont mehrfach, dass die Thematik seiner Zukunftsvision nicht für die kurz- und mittelfristige europäische Politik relevant sei, sondern ein Zeithorizont von wenigstens einer Dekade für die Umsetzung seiner Ideen angemessen sei.

Diese Gratwanderung zwischen dem Ideal einer Föderation auf der einen und den Abstrichen bzw. der Kompromissbereitschaft auf der anderen Seite erntete viel Lob und viel Kritik zugleich. Chronologisch gesehen folgte der Humboldt-Rede Fischers der Vertrag von Nizza, der im Folgenden kurz darzustellen ist. Auf der Regierungskonferenz von Nizza standen zunächst die so genannten „left-overs“ von Amsterdam im Vordergrund der Reformen, welche im Sinne der Erweiterungsfähigkeit der Union zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden sollten. Bei aller Kritik, die am Vertrag von Nizza geübt wurde, bleibt in diesem Kontext festzuhalten, dass er seine wichtigste und dringlichste Aufgabe, die Europäische Union erweiterungsfähig zu machen, erfüllen konnte. In folgenden Bereichen fanden die Verhandlungen einen erfolgreichen Abschluss [Vgl. Pleuger 2001, S. 2ff.]:

- Im Ministerrat wurde die Stimmengewichtung neu austariert und hierbei sichergestellt, dass die Mehrheit der Stimmen auch einer angemessenen Mehrheit der Bevölkerung entspricht. Zugleich werden die Interessen bevölkerungsarmer Staaten gewahrt, so dass im Ergebnis ein ausgewogenes Ergebnis erreicht werden konnte.
- Ab 2005 wird die Kommission aus je einem Kommissar pro Mitgliedstaat bestehen. Eine Begrenzung auf 20 Kommissare war nicht möglich. Dafür sind die Befugnisse des Kommissionspräsidenten erweitert, wodurch er über geeignete Mittel zur Kontrolle der Kommissionsarbeit verfügt.
- Die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Ministerrat konnte ausgedehnt werden.

- Die Hürden für die verstärkte Zusammenarbeit wurden abgebaut, so dass in Zukunft eine stärkere Nutzung der verstärkten Zusammenarbeit erleichtert ist.
- Im Europäischen Parlament wird die Zahl der Sitze pro Mitgliedstaat stärker an die Bevölkerungsgröße der einzelnen Mitgliedstaaten angepasst. Hiermit erhöht sich die Gesamtzahl der Abgeordneten von 700 auf 732. Außerdem konnte das Mitentscheidungsverfahren ausgeweitet werden.
- Weitere Fortschritte und Verbesserungen in den Bereichen des Europäischen Gerichtswesens sowie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Verhandlungskomplizierte „left-overs“ von Amsterdam konnten somit gelöst werden, was als großer Erfolg nicht zu unterschätzen ist: „Die Fünfzehn haben sich auf eine neue Gewichtung der Stimmen im Ministerrat geeinigt – in Amsterdam war es darüber noch zu einem heftigen Streit gekommen. Für die Europäische Kommission wurde eine neue Struktur gefunden – in Amsterdam hatte man noch vergeblich nach ihr gesucht. Das Feld der Mehrheitsentscheidungen im Rat wurde in Bereiche hinein erweitert, die in Amsterdam noch tabu waren“ [Hänsch 2001, S. 94f.]. Der Vertrag von Nizza, am 26. Februar 2001 in Nizza unterzeichnet, trat schließlich am 1. Februar 2003 in Kraft. Er stellt sicherlich „keine integrationspolitische Revolution“ [Pleuger 2001, S. 1] dar. Dies brauchte er auch nicht, konzentrierte sich sein Mandat bewusst auf die Lösung der politischen Probleme im Kontext der Erweiterungsfähigkeit der Union. In diesem Sinne war das Verhandlungsergebnis von Nizza der nächste zu lösende Reformschritt der Europäischen Union – ganz in der Logik der bekannten Langzeitperspektive des Integrationsprozesses: „Ablauf und Ergebnisse von Nizza sind nicht zuletzt auch als weitere Phase des Integrationsprozesses der letzten fünfzig Jahre zu verstehen. Deutlich wird, dass wesentliche institutionelle und prozedurale Veränderungen eine weitere Stufe in einem langfristigen Trend darstellen, der durch eine ‚Fusion‘ nationaler und gemeinschaftlicher Verantwortung als Folge einer höheren Beteiligung nationaler Akteure und einer gleichzeitigen Stärkung supranationaler Verfahren und Organe beschrieben werden kann (...)“ [Wessels 2001a, S. 19].

Der Vertrag von Nizza folgt somit der bisherigen Monnet-Methode der kleinen Reformschritte. Er stellt aber darüber hinaus wichtige Weichen für die Zukunft der Union, für den Post-Nizza-Prozess. So haben die Staats- und Regierungschefs in Nizza nicht nur eine weitere Vertragsreform für das Jahr 2004 angesetzt, sondern verfolgen mit der dem Vertrag von Nizza anhängenden „Erklärung zur Zukunft der Union“ [Vgl. Göler 2002a, S.

104f.] durchaus ambitionierte Ziele: Sie wünschen die „Aufnahme einer eingehenderen und breiter angelegten Diskussion über die Zukunft der Europäischen Union“. Hierbei soll in Zusammenarbeit mit der Kommission und unter Teilnahme des Europäischen Parlaments eine breite und umfassende Debatte geführt werden, die alle interessierten Seiten der Öffentlichkeit einbezieht. In diesem Prozess sollen unter anderem Fragen zur Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten analog dem Subsidiaritätsprinzip, zum Status der in Nizza verkündeten Charta der Grundrechte der Union, zur Vereinfachung der Verträge zwecks mehr Transparenz und zur Rolle der nationalen Parlamente in der Union behandelt werden. Daraus wird folgende wichtige Konsequenz gezogen: „Durch diese Themenstellung erkennt die Konferenz an, dass die demokratische Legitimation und die Transparenz der Union und ihrer Organe verbessert und dauerhaft gesichert werden müssen, um diese den Bürgern der Mitgliedstaaten näher zu bringen“. Dieses Eingeständnis impliziert die Erkenntnis des Versagens der bisherigen Methode der Vertragsreformen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs [Vgl. Hänsch 2001, S. 98]. Somit ebnete man bereits in Nizza entscheidend den Weg für die Einberufung des Konvents.

Im Fazit kann von einer neuen Finalitäts- und Verfassungsdebatte der Europäischen Union zum Ende der neunziger Jahre des letzten Jahrtausends gesprochen werden, die sowohl auf politischer als auch auf wissenschaftlicher Ebene von einer besonderen Breite und Tiefe gekennzeichnet ist. Der Post-Nizza-Prozess zeichnet sich daher durch eine besondere Dynamik aus. Göler nennt drei Faktoren, die diese neue Debatte begünstigt haben dürften [Vgl. Göler 2002a, S. 12f.]:

- Mit der Einführung des Euro zum 1. Januar 1999 wurde ein wichtiges Projekt erfolgreich abgeschlossen, das zuvor auf der Verhandlungsebene viele Ressourcen gebunden hatte.
- Ebenfalls eine weitere Freisetzung von Verhandlungsressourcen bis zum Jahr 2006 durch die Verabschiedung der Agenda 2000.
- Die zunehmende Konkretisierung der Beitrittsverhandlungen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten sowie die Ausdehnung auf insgesamt zwölf Beitrittskandidaten im Rahmen des Europäischen Rates von Helsinki im Dezember 1999.

Sowohl die bereits erreichte Integrationsdichte der Union als auch die neuen europapolitischen Herausforderungen – vor allem die bevorstehende Osterweiterung –

richteten den Blick verstärkt auf die Finalität und Verfasstheit der Europäischen Union. In diesem Kontext kann die Rede Joschka Fischers an der Humboldt-Universität im Mai 2000 als wichtiger und wegweisender Kristallisationspunkt einer vertieften Debatte über die europäische Finalität und Verfassung bezeichnet werden. Seiner Rede muss insofern eine wichtige Katalysator-Funktion in der neuen Debatte zugesprochen werden [Ebd., S. 13]. Darüber hinaus lassen sich weitere wichtige Besonderheiten der neuen Finalitäts- und Verfassungsdebatte der Europäischen Union benennen:

- Die neue Debatte wird in ihrer spezifischen – quantitativen wie auch qualitativen – Ausprägung europaweit bis in den höchsten politischen und wissenschaftlichen Kreisen geführt. Insbesondere das Echo von Spitzenpolitikern auf die Rede Fischers hat diesen neuen Aspekt sehr gut veranschaulicht.
- Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union sind sich zunehmend bewusst, dass ihre bisherigen Methoden der Vertragsvorbereitung nicht mehr den aktuellen und zukünftigen Anforderungen der Union gerecht werden. Dies haben sie öffentlich – wenn auch indirekt – im Rahmen der Regierungskonferenz von Nizza in ihrer „Erklärung zur Zukunft der Union“ bekannt. Die Regierungskonferenz von Nizza beanspruchte im Übrigen insgesamt 370 Verhandlungsstunden bzw. 30 Sitzungen der persönlichen Beauftragten, 10 Ministersitzungen sowie drei Ratsitzungen des Europäischen Rates – ein weiterer Punkt, der die geringe Produktivität dieses Verfahrens unterstreicht [Vgl. Wessels 2001a, S. 23].
- Aufgrund der verbreiteten europaskeptischen Einstellung der Unionsbürger in den neunziger Jahren, die sich vor allem in den beiden heiklen Referenden in Dänemark und Frankreich anlässlich der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags, der geringen Beteiligung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament sowie der Krise der Santer-Kommission niederschlug, geriet die Verständigung zwischen den Bürgern und der Union mehr in den Blickpunkt europapolitischer Überlegungen. Damit einhergehend gewinnen die Aspekte Transparenz, Demokratie, Legitimation und Öffentlichkeit für die konkrete Europapolitik erheblich an Bedeutung.
- Die Rede Fischers steht als anschauliches Beispiel für eine bewusste Parallelität bzw. Mischung intergouvernementaler und supranationaler Strukturelemente in der Europäischen Union. Diese Synthese und das Eintreten für ein neues Finalitätsleitbild, für eine Föderation der Nationalstaaten stellt eine pragmatische Ausgangslage für die Integration unterschiedlicher europapolitischer Grundverständnisse dar und erhöht somit die Verhandlungs- und Kompromissbereitschaft der Mitgliedstaaten der Union.

Der wesentliche Vorteil liegt somit in der zunehmenden Distanz von gängigen Gegenüberstellungen der Leitbilder Föderation und Konföderation in Form einer ‚Entweder-Oder-Sichtweise‘ begründet.

Es bleibt festzuhalten, dass zwar einerseits die Diskussion über die Finalität und Verfasstheit der Europäischen Union im historischen Rückblick keineswegs Neuland ist: „Seit den fünfziger Jahren hat jedoch jede Generation von Politikern sowohl konzeptionelle Initiativen entwickelt als auch konkrete Schritte zur konstitutionellen Weiterentwicklung der Integrationskonstruktion unternommen. Das Motto ‚Vollendung, Vertiefung und Erweiterung‘ – so die Formel der Gipfelkonferenz von 1969 – stand in jeder Phase der Geschichte der Europäischen Union auf der Tagesordnung politischer Debatten sowie konkreter Vertragsergänzungen und -revisionen“ [Wessels 2002, S. 83]. Allerdings konnte gezeigt werden, dass es sich bei der skizzierten Finalitäts- und Verfassungsdebatte der Union um eine besondere Phase in der europäischen Integrationsgeschichte handelt.

Angesichts dieser spezifischen Rahmenbedingungen und Herausforderungen der Europapolitik folgte schließlich die Konsequenz einer Änderung des bisherigen Verfahrens. Auf dem Gipfeltreffen im Dezember 2001 in Laeken beschlossen die 15 Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union die Einberufung eines Konvents zur Zukunft Europas [Vgl. Erklärung von Laeken, SN 273/01]. Der Erklärung von Laeken ist hierzu die folgende Intention zu entnehmen: „Im Hinblick auf eine möglichst umfassende und möglichst transparente Vorbereitung der nächsten Regierungskonferenz hat der Europäische Rat beschlossen, einen Konvent einzuberufen (...). Im Lichte der vorstehenden Ausführungen fällt diesem Konvent die Aufgabe zu, die wesentlichen Fragen zu prüfen, welche die künftige Entwicklung der Union aufwirft, und sich um verschiedene mögliche Antworten zu bemühen“. Es wird also davon ausgegangen, dass die Arbeit des Konvents zu divergierenden Ergebnissen, also zu unterschiedlichen Optionen der zukünftigen Verfasstheit und Finalität der Europäischen Union führt. Bereits der vorangestellte Abschnitt „Der Weg zu einer Verfassung für die europäischen Bürger“, in dem es in erster Linie um eine größere Transparenz für die EU-Bürger durch die Vereinfachung der Verträge geht, bleibt reichlich unpräzise – in über 50% Fragesätzen fallen kreuz und quer Schlagworte wie „Basisvertrag“, „Vertragsbestimmungen“ oder „Verfassungstext“. Diese Unbestimmtheit der Erklärung von Laeken ist ein Spiegelbild der unterschiedlichen europapolitischen Grundverständnisse der Mitgliedstaaten der

Europäischen Union, sie eröffnet dem Konvent damit zugleich die Chance einer innovativen und selbständigen Arbeit. Mit der Vorbereitung der Regierungskonferenz durch den Konvent änderte man allerdings nicht das bisherige Entscheidungsverfahren, denn die zugewiesenen Kompetenzen des Konvents stoßen bei den Ausführungen zu dem „Abschlussdokument“ formal an ihre Grenzen. Hier wird festgehalten, dass mit dem Abschlussdokument des Konvents Empfehlungen ausgesprochen werden und diese lediglich den Ausgangspunkt für die Arbeit des Europäischen Rates bilden. Somit fassen die Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ die endgültigen Beschlüsse und behalten sich die Möglichkeit inhaltlicher Änderungen ausdrücklich vor.

Die Staats- und Regierungschefs befanden sich im Dezember 2001 in der schwierigen Situation eines langatmigen und ungenügenden Verhandlungsprozesses über Reformen, Finalität und Verfassung der Europäischen Union. Mit der Einberufung des Konvents haben sie jedenfalls „zumindest indirekt zu erkennen geben, dass ihre bisherigen Methoden unzureichend waren“ [Wessels 2002, S. 85]. Auch waren im Hinblick auf die positiven Erfahrungen mit dem Konvent zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Union mit der Einberufung des Konvents viele Erwartungen und Hoffnungen verbunden. Die Entscheidung für die Konventsmethode war sicherlich ein mutiger, aber vor allem ein notwendiger Schritt, um der drohenden Stagnation der beiden Ziele Vertiefung und Erweiterung der Union konstruktiv zu begegnen. Angesichts der neuen Dynamik in der Finalitäts- und Verfassungsdebatte auf der einen sowie dem enormen Handlungs- und Reformdruck auf der anderen Seite war die Entscheidung für die Einberufung eines Konvents letztlich aber eine logische Konsequenz.

1.2 Organisation

Der Europäische Rat hat Valéry Giscard d'Estaing zum Vorsitzenden des Konvents und Giuliano Amato sowie Jean Luc Dehaene zu stellvertretenden Vorsitzenden ernannt. Der Konvent besteht insgesamt aus 105 Mitgliedern und 13 Beobachtern. Das 66-köpfige Kernteam des Konvents, das die volle Entscheidungsbefugnis besitzt, setzt sich aus folgenden Mitgliedern zusammen:

- 1 Vorsitzender,
- 2 stellvertretende Vorsitzende,
- 15 Vertreter der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten (1 pro Mitgliedstaat),
- 30 Vertreter der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten (2 pro Mitgliedstaat),
- 16 Vertreter aus den Reihen der Mitglieder des Europäischen Parlaments,

- 2 Vertreter der Europäischen Kommission.

Darüber hinaus werden die Beitrittskandidaten – allerdings ohne Stimmrecht – an der Arbeit des Konvents in folgender Zusammensetzung beteiligt:

- 13 Vertreter der Staats- und Regierungschefs der beitrittswilligen Länder (1 pro Bewerberland) und
- 26 Vertreter der nationalen Parlamente der beitrittswilligen Länder (2 pro Bewerberland).

Neben diesen insgesamt 105 Mitgliedern des Konvents sind ständig folgende 13 Beobachter eingeladen:

- 6 Vertreter des Ausschusses der Regionen,
- 3 Vertreter des Wirtschafts- und Sozialausschusses,
- 3 Vertreter der Sozialpartner sowie
- der europäische Bürgerbeauftragte Jacob Söderman.

Weiterhin dürfen nach entsprechendem Beschluss des Konvents der Präsident des Europäischen Gerichtshofs, der Präsident des Rechnungshofs und der Präsident der Europäischen Zentralbank Stellung nehmen.

Das 12-köpfige Präsidium des Konvents besteht aus dem Vorsitzenden des Konvents, den beiden stellvertretenden Vorsitzenden, zwei Vertretern der Mitglieder des Europäischen Parlaments, den beiden Vertretern der Kommission, zwei Vertretern der nationalen Parlamente sowie den Vertretern der spanischen, der dänischen und der griechischen Regierung – also der Länder, die während des Tagungszeitraums des Konvents den Vorsitz in der Europäischen Union innehaben. Das Präsidium wurde zu einem späteren Zeitpunkt noch um einen nicht stimmberechtigten Gastteilnehmer aus den Reihen der Beitrittskandidaten, Alojz Peterle aus Slowenien, ergänzt. Das Präsidium ist der ‚Motor‘ des Konvents, es muss die Beratungen des Konvents strukturieren und Arbeitsgrundlagen erstellen. Die zweitägigen Plenartagungen des Konvents waren öffentlich und fanden unter der Leitung des Vorsitzenden ein- bis zweimal monatlich im Gebäude des Europäischen Parlaments in Brüssel statt. Das Präsidium gab die Tagesordnung vor. Die Beratungen des Konvents erstreckten sich auf drei Phasen:

- Erstens einer Anhörungsphase, in der die Erwartungen und Interessen der Mitgliedstaaten, ihrer Regierungen und ihrer Parlamente sowie die der europäischen Gesellschaft ermittelt werden,
- zweitens einer Reflexionsphase, in der die unterschiedlichen Stellungnahmen verglichen und bewertet werden und
- drittens einer Vorschlagsphase, in der zusammenfassend konkrete Vorschläge ausgearbeitet werden.

Um die vielfältigen Problematiken und Fragestellungen angemessen bearbeiten zu können, wurden Arbeitsgruppen und Arbeitskreise – unter dem Vorsitz eines Mitglieds des Präsidiums – zu bestimmten Themen gebildet, die jeweils einen Abschlussbericht vorlegten. Hierbei gab es elf Arbeitsgruppen und drei Arbeitskreise des Konvents:

- Arbeitsgruppe I: Subsidiarität;
- Arbeitsgruppe II: Charta;
- Arbeitsgruppe III: Rechtspersönlichkeit;
- Arbeitsgruppe IV: Einzelstaatliche Parlamente;
- Arbeitsgruppe V: Ergänzende Zuständigkeiten;
- Arbeitsgruppe VI: Ordnungspolitik;
- Arbeitsgruppe VII: Außenpolitisches Handeln;
- Arbeitsgruppe VIII: Verteidigung;
- Arbeitsgruppe IX: Vereinfachung;
- Arbeitsgruppe X: Freiheit, Sicherheit und Recht;
- Arbeitsgruppe XI: Soziales Europa.

- Arbeitskreis I: betreffend den Gerichtshof;
- Arbeitskreis II: Haushaltsverfahren;
- Arbeitskreis III: Eigenmittel.

Der Europäische Rat in Laeken setzte mit der namentlichen Benennung dem Konvent seinen Vorsitzenden sowie seine beiden stellvertretenden Vorsitzenden vor. Im Konvent selbst waren über 40 amtierende und ehemalige Regierungschefs oder Minister vertreten. Demnach verwundert es kaum, dass zum Teil Bedenken hinsichtlich eines zu starken regierungsnahen Einflusses aufkamen. Zudem besteht das Plenum zu über Zweidritteln aus nationalen und europäischen Parlamentariern, wohingegen dem Präsidium lediglich ein Drittel Parlamentarier – jeweils zwei nationale und europäische Parlamentarier –

angehören. Aufgrund der Rolle des Präsidiums, dem während der Konventsarbeit die Leitungsfunktion und sozusagen die Richtlinienkompetenz oblagen, kann unter diesen Gesichtspunkten jedenfalls von einem gewissen Spannungsverhältnis zwischen dem Präsidium und dem Plenum des Konvents gesprochen werden. Dieses speist sich in erster Linie aus dem unterschiedlichen Rollenverständnis von Parlamentariern auf der einen und Regierungsvertretern auf der anderen Seite bei zugleich unterschiedlicher Präsenz im Plenum bzw. Präsidium. In dem Zusammenhang sind allerdings folgende Aspekte anzuführen, die dieses Spannungsverhältnis relativieren:

- Der Vergleich des Konvents mit einem Parlament ist irreführend. Der Konvent wurde von den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union nach klaren Vorgaben zur Vorbereitung der nächsten Regierungskonferenz einberufen. Ihm obliegt somit ein eindeutiges Mandat. „Der Konvent tagte nicht in einer revolutionären Situation, die einen Bruch mit dem alten Recht oder eine Staatsgründung erlaubt hätte. Er arbeitete auf der Grundlage eines Mandats der Mitgliedstaaten der Union, vertreten durch ihre Staats- und Regierungschefs, sowie geltender internationaler Verträge, die zu ersetzen wiederum die Zustimmung aller Mitgliedstaaten erfordern würde“ [Hänsch 2003, S. 334].
- Die Arbeit des Konvents konnte nur zum Erfolg geführt werden, wenn sich Präsidium und Plenum dem Erfordernis einer guten und respektvollen Kooperation – auch ihrer wechselseitigen Interdependenz – stellen. „Einerseits wäre das Präsidium gescheitert, wenn es versucht hätte, sich an die Stelle des Plenums zu setzen und dessen Forderungen, Anregungen, Präzisierungen und Widerstände zu ignorieren. (...) Andererseits wäre der Konvent gescheitert, wenn das Präsidium sich nur als Koordinierungs- und Exekutionsorgan für die Wünsche aus dem Konvent verstanden hätte. Es musste den Willen und die Fähigkeit entwickeln, die inhaltliche Arbeit des Konvents zu inspirieren, zu orientieren und zu lenken, ohne ihn zu dominieren“ [Ebd., S. 331].

Bei allen Unterschieden im Detail, die sich vor allem in der Breite der Änderungsanträge der Konventsmitglieder von ‚Integrationsfreund bis Integrationsfeind‘ niederschlagen, waren sich die Konventsmitglieder aber sehr wohl und in einer überwiegenden Mehrheit ihrer großen Verantwortung für den weiteren europäischen Integrationsprozess bewusst. Hierbei spielte die Durchsetzbarkeit der Konventsergebnisse auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs eine wesentliche Rolle. Die Abwägung dieser Realisierungschancen beeinflusste somit sowohl die Arbeit des Präsidiums als auch die des Plenums. Dennoch

lässt sich zweifellos ein nuancierter Unterschied ausmachen: „Im Allgemeinen gilt, dass es mehr das Anliegen des Präsidiums war, die Stellungnahme der Staats- und Regierungschefs zum Verfassungsvertrag zu antizipieren und sich zu fragen, was vom Europäischen Rat für akzeptabel gehalten werden würde, während das Plenum mehr von der Freiheit und dem Selbstbewusstsein einer parlamentarischen Institution lebte und sich auf das Ziel einer bestmöglichen europäischen Verfassung konzentrierte“ [Göler/Marhold 2003c, S. 320]. Bedenkt man die unzähligen Änderungsanträge, die die Diskussionen im Konvent erahnen lassen, spiegelt die Annahme des Entwurfs des Verfassungsvertrags im Konsensverfahren letztlich den Erfolg der Arbeit des Konvents wider.

1.3 Innovation

Die Einberufung des Konvents durch den Europäischen Rat von Laeken bekam ein überwiegend positives Echo. Insbesondere lobte man den innovativen Charakter. In der Tat lassen sich wenigstens vier Bereiche benennen, die einen deutlichen Bruch mit dem bisherigen Vertragsverfahren der Union erkennen lassen.

Zunächst einmal liegt eine wesentliche Innovation in der Konventsmethode selbst begründet. So nahm man die Abkehr von dem bisherigen Verfahren der Vertragsergänzungen und -revisionen durch Regierungskonferenzen – vorbereitet von „reinen Diplomatenversammlungen“ [Brok 2002, S. 3] – überwiegend als ein positives Signal auf. Damit ist die Erkenntnis verbunden, dass die Regierungskonferenzen allein augenscheinlich nicht mehr in der Lage sind, die Zukunft einer gewachsenen Union in einem dynamischen Umfeld umfassend und adäquat zu gestalten.⁸¹ Mit dem Konvent keimten jedenfalls Hoffnungen auf, den Reformprozess der Europäischen Union wieder in Bewegung zu bringen: „Mit der Einsetzung eines von Parlamentariern dominierten, öffentlich tagenden Konvents könnte erreicht werden, was Regierungsvertreter und Diplomaten hinter verschlossenen Türen nicht mehr zustande brachten: die Institutionen, Kompetenzen und Strukturen der Europäischen Union einer grundlegenden Überprüfung und Reform zu unterziehen“ [Roth 2002, S. 7]. In diesem Zusammenhang bleibt zu ergänzen, dass die europäischen Staats- und Regierungschefs durchaus auch in der Vergangenheit unterschiedliche Methoden zur Vorbereitung von Vertragsabschlüssen

⁸¹ Hierzu folgendes anschauliches Zitat: „Der Europäische Rat von Nizza hat – als ‚Gipfel‘ – diese Schwächen nochmals nachhaltig dokumentiert. Trotz 30 Sitzungen der persönlichen Beauftragten, 10 Sitzungen des Rats und 3 Sitzungen des Europäischen Rats selbst, das heißt trotz insgesamt 370 vorbereitenden Verhandlungsstunden, haben die Regierungschefs in dem längsten Verhandlungsmarathon von drei Tagen und zwei Nächten zu lang behandelten Themen von nachhaltiger konstitutioneller Bedeutung nur wenig überzeugende Entscheidungen getroffen“ [Wessels 2002, S. 86].

beansprucht haben: „die Berichte von Davignon zur EPZ, von Werner zur WWU und von Tindemans zur Europäischen Union sowie die Ausschüsse von Dooge zur Vorbereitung der Einheitlichen Europäischen Akte, von Delors zur Vorbereitung der Währungsunion sowie einer Reflexionsgruppe persönlicher Beauftragter für die Regierungskonferenz von 1996“ [Wessels 2002, S. 85]. Hinzu kommt als jüngstes Beispiel der Konvent zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Union. Dennoch stellt die Einberufung des Konvents zur Zukunft Europas qualitativ eine andere Dimension dar. Er ist im Falle des Erfolgs „der erste Schritt von der Intergouvernementalität in die Gemeinschaftsmethode bei EU-Reformen“ [Hänsch 2002, S. 226].

Zweitens nehmen zum ersten Mal in der europäischen Integrationsgeschichte nationale und europäische Parlamentarier offiziell an der inhaltlichen Ausgestaltung eines Vertragsentwurfs teil – sie sind zudem zu über Zweidritteln im Konvent vertreten. Die Zusammensetzung des Konvents einerseits aus nationalen Vertretern der Regierungen und der Parlamente sowie andererseits aus europäischen Vertretern des Parlaments und der Kommission impliziert die historisch einmalige Chance, relativ losgelöst von nationalen Partikularinteressen und im Bewusstsein dieser großen Verantwortung an der Zukunft der Europäischen Union zu arbeiten. Anstelle der bloßen Entscheidung über die Ratifizierung tritt nunmehr ein aktiver und konstruktiver Prozess der konkreten inhaltlichen Ausgestaltung eines Vertragstextes.⁸² Und schließlich darf nicht unterschätzt werden, dass man der demokratischen Legitimation des Konvents durch die Beteiligung der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments in einem bisher ungewohnten Ausmaß gerecht wird.

Als dritte Innovation in der europäischen Einigungsgeschichte ist die erstmalige Beteiligung von Beitrittskandidaten an der vertraglichen Vorbereitung einer Regierungskonferenz zu nennen. Zwar hatten die Regierungsvertreter und Parlamentarier der Beitrittskandidaten kein Stimmrecht im Konvent, aber allein ihre Partizipation an der Gestaltung der Zukunft der Europäischen Union ist im Hinblick auf die zu dieser Zeit noch bevorstehenden Erweiterung und das Zusammengehörigkeitsgefühl ein richtungweisendes Signal. Außerdem trägt die Einbeziehung der Beitrittskandidaten in die Arbeit des Konvents zur gegenseitigen Verständigung über die unterschiedlichen europapolitischen Grundverständnisse bei, was letztlich zu einer besseren Akzeptanz der Union seitens der

⁸² Ob und in welchem Ausmaß dem die Tatsache entgegenwirkt, dass dem Konvent über 40 amtierende und ehemalige Regierungschefs oder Minister angehören, ist eine interessante Fragestellung und sicherlich eine eigenständige Untersuchung wert. Im Rahmen dieser Arbeit muss dies allerdings spekulativ bleiben.

neuen Mitgliedstaaten führt und somit für den weiteren Integrationsprozess eine wertvolle Unterstützung darstellt.

Spätestens seit den Verhandlungen von Nizza im Dezember 2000 war sowohl den beteiligten Akteuren als auch den Beobachtern bewusst, dass die Öffentlichkeit in die Debatten über die Zukunft Europas stärker einbezogen werden sollte. Hinter dem Schlagwort Öffentlichkeit verbirgt sich demnach eine weitere Innovation im Rahmen der Konventsmethode. Zunächst einmal ist der Konvent dazu verpflichtet, seine Sitzungen öffentlich abzuhalten. Die Diskussionen über die Gestaltung der europäischen Zukunft finden also nicht mehr in langen Verhandlungsrunden hinter verschlossenen Türen statt. Zweitens bezog man neben den Regierungsvertretern und Parlamentariern 13 ständige Beobachter aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen – Ausschuss der Regionen, Wirtschafts- und Sozialausschuss, Sozialpartner sowie der europäische Bürgerbeauftragte – in die Konventsarbeit ein. Frühere Überlegungen sahen darüber hinaus sogar vor, Vertreter der Zivilgesellschaft an der Arbeit des Konvents direkt zu beteiligen, was letztlich aber bei einer Überlegung blieb. Stattdessen wurde neben dem Konvent ein Forum mit folgender Intention eingerichtet: „Im Hinblick auf eine umfassende Debatte und die Beteiligung aller Bürger an dieser Debatte steht ein Forum allen Organisationen offen, welche die Zivilgesellschaft repräsentieren (Sozialpartner, Wirtschaftskreise, Nichtregierungsorganisationen, Hochschulen usw.). Es handelt sich um ein strukturiertes Netz von Organisationen, die regelmäßig über die Arbeiten des Konvents unterrichtet werden. Ihre Beiträge werden in die Debatte einfließen. Diese Organisationen können nach vom Präsidium festzulegenden Modalitäten zu besonderen Themen gehört oder konsultiert werden“ [Erklärung von Laeken, SN 273/01, S. 8]. Die europäischen Staats- und Regierungschefs legten demnach großen Wert auf die Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Debatten des Konvents. Dabei können die Organisationen der Zivilgesellschaft diese wichtige Aufgabe auf ein breites und funktionierendes Netzwerk stützen: „Heute gehen Schätzungen davon aus, dass in Brüssel zwischen 2.000 und 3.000 europäisch ausgerichtete Lobbyagenturen verschiedenster Art angesiedelt sind. Die Bandbreite dieser Büros reicht von traditionellen Wirtschaftsinteressenvertretungen über Repräsentanzen von Gewerkschaften, Umweltverbänden, Verbraucherschutzzusammenschlüssen und entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen bis hin zu Verbindungsbüros von Kommunen und Regionen. Auch alle deutschen Länder haben seit Anfang der neunziger Jahre Vertretungen in Brüssel errichtet“ [Schmuck 2003, S. 162f.]. Schmuck benennt die wesentlichen Funktionen des Forums für den Konvent:

- „Als Ideengeber bringen sie eigene Impulse in die Debatte zur Zukunft Europas ein.
- Als Resonanzboden helfen sie den Mitgliedern des Konvents zu einer realistischen Einschätzung der Realisierungschancen einzelner Vorschläge.
- Als Transmissionsriemen werden Interessen aus der Bevölkerung in den Konvent eingespeist.
- Schließlich stellt das Forum eine Mobilisierungschance dar, die im Hinblick auf die der Konventsarbeit nachfolgende Umsetzungsphase – möglicherweise sogar durch ein Referendum – von erheblicher Bedeutung sein könnte“ [Ebd., S. 164f.].

Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft über das Forum – sprich die Partizipation der Öffentlichkeit am Entstehungsprozess eines Vertragstextes der Union – ist folglich eine wichtige Ergänzung der Konventsmethode, mittels derer eine neue Qualitätsstufe im Reformprozess erreicht und die Legitimation europäischer Weiterentwicklungen deutlich erhöht werden [Vgl. Ebd., S. 162ff.]. In Zeiten eines verbreiteten Europaskeptizismus bei den Bürgern ist die Europäische Union in diesem Reformprozess den Zielen Transparenz und Öffentlichkeit jedenfalls unbestritten näher gekommen.⁸³

1.4 Potenzial

Mit der Erklärung von Laeken werden hinsichtlich der Zusammensetzung, Organisation und Arbeitsweise des Konvents zwar wesentliche Vorgaben gemacht, ihm gleichzeitig aber ein „inhaltlich praktisch allumfassendes Mandat zu fast allen Fragen der gegenwärtigen Reformdebatte gegeben“ [Göler 2002b, S. 104]. Dem Konvent lag lediglich ein optionaler Fragenkatalog vor, der „die Arbeit des Konvents auf nahezu alle Themenbereiche der gegenwärtigen Reformdiskussion auszudehnen“ [Ebd.] vermag.⁸⁴ Auf die formale Begrenzung der Kompetenzen des Konvents wurde bereits eingegangen – in der Erklärung von Laeken steht explizit, dass die Ergebnisse des Konvents Empfehlungen sind und die Mitgliedstaaten die abschließenden Beschlüsse fassen. Dennoch sah sich der Konvent der

⁸³ In diesem Zusammenhang spielen auch die zahlreichen Informations- und Partizipationsmöglichkeiten via Internet auf europäischer Ebene eine wesentliche Rolle. In erster Linie <http://european-convention.eu.int> (Konvent), <http://europa.eu.int/futurum> (Futurum) und http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/index_de.htm (Forum). Aber auch auf nationaler Ebene etablierte sich ein reichhaltiges und informatives Angebot. Allein die Webseite des Europäischen Konvents wurde monatlich im Durchschnitt von 47.000 Personen und im Juni 2003 sogar von 100.000 Personen aufgerufen [Vgl. Bericht des Vorsitzes des Konvents an den Präsidenten des Europäischen Rates, CONV 851/03, S. 3]. In dem gemäß der Erklärung von Laeken eingerichteten Forum sind insgesamt 1264 Beiträge von Nichtregierungsorganisationen, der Wirtschaft, Hochschulen u.a. eingegangen [Ebd.].

⁸⁴ „Dieser Fragenkatalog wurde bereits im Vorfeld mit allen europäischen Regierungen abgestimmt, wobei etwaige Vorbehalte gegen einzelne Punkte durch die Form der Fragestellung überwunden wurden (...). Somit erweist sich der Fragenkatalog keineswegs als Mangel der Erklärung, sondern als verhandlungstaktische Maßnahme (...)“ [Göler 2002b, S. 104].

enormen Erwartungshaltung gegenüber, in dieser historisch einmaligen Situation und in einem relativ kurzen Zeitraum das zu vollbringen, was im Rahmen der Regierungskonferenzen scheinbar zum Scheitern verurteilt war. Bei allen Hoffnungen schätzte man das Potenzial des Konvents ganz unterschiedlich ein. Wessels beschreibt dies in drei Modellen, die auf einer unterschiedlichen Arbeitsweise, Selbsteinschätzung und Emanzipation des Konvents hinsichtlich der Erklärung von Laeken beruhen:

- *(Fern-)Steuerung durch den Europäischen Rat – eine regierungsnaher Rolle als Ideenpool*

In diesem Modell liefert der Konvent im Ergebnis unverbindliche Optionen für die konkrete Ergänzung und schrittweise Revision der bestehenden Verträge durch den Europäischen Rat. Dem läge eine minimalistische Interpretation der Funktionszuweisung zugrunde. Ein solches Modell liegt in den bereits skizzierten Passagen der Erklärung von Laeken begründet, in denen die Mitgliedstaaten implizit und wiederholt als „Herren der Verträge“ bezeichnet werden und somit zugleich den Kompetenzen des Konvents klare Grenzen aufzeigen. Weiter impliziert der der Arbeit des Konvents zugrunde liegende Katalog von 61 Fragen die Gefahr, sich in diesen zu verlieren und sie entweder oberflächlich oder selektiv zu beantworten. Schließlich sei noch erwähnt, dass nach der Vorstellung einiger Mitgliedstaaten zwischen dem Abschluss der Konventsarbeit und der Regierungskonferenz eine längere „Abkühlungsphase“ liegen sollte, die dazu dient, die Ergebnisse zu verwässern und zu einer bloßen Diskussionsbasis herabzustufen. Nach diesem Verständnis werden zum einen die Mitgliedstaaten weiterhin als die zentralen Akteure der Union die folgenden Regierungskonferenzen sowohl lenken als auch entscheiden und zum anderen ginge mangels Erwartungen an den Konvent dessen politisches Engagement verloren [Vgl. Wessels 2002, S. 88-91].

- *Emanzipation zur verfassungsgebenden Versammlung*

In dem zweiten Zukunftsszenario begreift die Mehrheit der Konventsmitglieder ihre Arbeit als einzigartige Chance zur Ausarbeitung eines umfassenden Verfassungsentwurfs, der wiederum die Basis für die anschließende und wirkliche Verfassungsgebung durch die Regierungskonferenz der EU-Staats- und Regierungschefs darstellt. Der Konvent sieht sich in diesem Modell demnach nicht mehr oder nur begrenzt gebunden an das klar umrissene Mandat des Europäischen Rats, sondern begreift sich vielmehr als verfassungsgebende Versammlung – also durch die unmittelbaren Volksvertreter gestaltete Institution. Als Repräsentanten des

europäischen Volks entwickelt der Konvent somit eine legitimatorische Eigendynamik, die zu einer direkten politischen Mobilisierung der Unionsbürger führt – diese werden somit zu politischen (Mit-)Trägern eines umfassenden Zukunftskonzepts. Diese breite Öffentlichkeit, die hinter dem kohärenten Verfassungsentwurf steht, übt auf die Regierungskonferenz einen solchen Druck aus, dass die einzige Handlungsoption in der Zustimmung besteht. Eine Ablehnung des Ergebnisses des Konvents käme einer ‚Missachtung‘ des europäischen Volkes gleich. In diesem Modell sollte nicht der persönliche Anreiz, der mit einer solchen historisch weit reichenden Funktion als Verfassungsväter und Verfassungsmütter verbunden ist, unterschätzt werden – auch nicht der Begriff Konvent, der an den Konvent zu Philadelphia oder an den französischen Nationalkonvent erinnert und als Vorbild fungiert [Ebd., S. 91-93].

- *Durch Diskussion, Deliberation und Diskurs zur konstitutionellen Evolution*

In diesem dritten Modell findet im Konvent zwischen den Institutionen, Mitgliedstaaten und Bewerberländern losgelöst von nationalen Machtstrukturen und starren Verfahrensregeln ein offener Meinungs austausch statt. Aus dieser gemeinsamen Deliberation, die von durchaus unterschiedlichen Ursprungskonzepten ausgeht, werden auf diese Weise tragfähige und richtungweisende Konzepte formuliert. Hierbei geht es vor allem um die fundamentale Akzeptanz der Union als gemeinsame politische Gemeinschaft. Die im Deliberationsprozess konstruierten gemeinsamen Argumentationslinien und europapolitischen Leitbilder als Ergebnisse der Konventsarbeit könnten in abgestufter Form präsentiert werden. Bedeutender als gemeinsame Empfehlungen für die unmittelbare Nutzung durch die folgende Regierungskonferenz wäre in diesem Modell jedoch die dauerhafte Beeinflussung der zukünftigen politischen Kultur Europas durch den Konvent. Durch die enorme öffentliche Resonanz würde der Konvent zur Definitionsmacht der konstitutionellen Agenda [Ebd., S. 93-95].

Das Potenzial des Konvents wird in diesen drei Modellen also ganz unterschiedlich, wenn nicht sogar diametral gesehen. Zunächst sind aber die Arbeit des Konvents in Form seiner Entwürfe sowie das anschließende Verfahren auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union zu betrachten, bevor hierzu eine Einschätzung – wenn auch keine abschließende – abgegeben werden kann.

2. Entwürfe des Europäischen Konvents

2.1 Vorentwurf des Verfassungsvertrags

Auf der zweitägigen Plenartagung Ende Oktober 2002 stellte der Vorsitzende des Konvents, Valéry Giscard d'Estaing, den vom Präsidium erarbeiteten Entwurf für die Struktur eines künftigen Vertrags vor. Hierbei ist zuerst festzuhalten, dass sich nahezu der gesamte Konvent erstens für einen Verfassungsvertrag und zweitens für die Zusammenlegung des EG-Vertrags mit dem Vertrag über die Europäische Union ausgesprochen hat. Der Entwurf sieht folgenden Inhalt und folgende Struktur als Diskussionsgrundlage für die Arbeit im Konvent vor [Vgl. Vorentwurf des Verfassungsvertrags, CONV 369/02]:

- Präambel
- Teil I: Struktur der Verfassung
 - Titel I: Definition und Ziele der Union
 - Titel II: Unionsbürgerschaft und Grundrechte
 - Titel III: Zuständigkeiten und Tätigkeitsbereiche der Union
 - Titel IV: Die Institutionen der Union
 - Titel V: Durchführung der Maßnahmen der Union
 - Titel VI: Das demokratische Leben der Union
 - Titel VII: Die Finanzen der Union
 - Titel VIII: Das Handeln der Union in der Welt
 - Titel IX: Die Union und ihre Nachbarn
 - Titel X: Die Zugehörigkeit zur Union
- Teil II: Die Politikbereiche und die Durchführung der Maßnahmen der Union
 - A: Interne Politikbereiche und Maßnahmen
 - B: Externe Politikbereiche
 - C: Verteidigung der Union
 - D: Arbeitsweise der Union
- Teil III: Allgemeine und Schlussbestimmungen

Der erste Teil enthält die grundlegenden Bestimmungen beispielsweise über Wesen, Werte, Ziele, Bürgerschaft, Grundrechte, Prinzipien, Institutionen sowie Zuständigkeiten und Tätigkeitsbereiche der Union. Im zweiten Teil zu den Politikbereichen und der Durchführung der Maßnahmen der Union wird eine bedeutende Anzahl von Bestimmungen der derzeitigen Verträge aufgenommen. Analog zum ersten Teil sollen hier

für jeden Bereich die Art der Zuständigkeit und die anwendbaren Rechtsakte und Verfahren angegeben werden. Der dritte Teil umfasst die Schlussbestimmungen und die Bestimmungen über die rechtliche Kontinuität im Verhältnis zur Europäischen Gemeinschaft und zur Europäischen Union. In der Logik des Ziels der Vereinfachung der Verträge durch einen kohärenten Verfassungsvertrag soll hier geregelt sein, dass der Verfassungsvertrag an die Stelle der vorherigen Verträge tritt.

Zu diesem Zeitpunkt war die inhaltliche Ausgestaltung des zweiten Teils des Verfassungsvertrags noch von der des ersten Teils abhängig. So steht zu den institutionellen und verfahrenstechnischen Bestimmungen sowie Haushaltsbestimmungen bezüglich der Arbeitsweise der Union des zweiten Teils ausdrücklich, dass der Umfang davon abhängen wird, wie detailliert der erste Teil gestaltet ist. Auch zum ersten Teil ist angemerkt, dass erst mit den weiteren Ergebnissen der Beratungen des Konvents über inhaltliche Änderungen, Aufnahme oder Nichtaufnahme bestimmter Artikel abschließend entschieden werden kann. Ein wichtiger offener Punkt stellte beispielsweise die Verbindlichkeit der Charta der Grundrechte dar. Im Vorentwurf sind verschiedene Optionen vorgesehen: (1.) Bezugnahme auf die Charta, (2.) Einbeziehung der Charta im Grundsatz und Aufnahme der Charta in einen anderen Teil des Vertrags bzw. in ein der Verfassung beigefügtes Protokoll oder (3.) Übernahme der Artikel der Charta in ihrer Gesamtheit.

Auch wenn es sich bei dem Vorentwurf zunächst um die Veranschaulichung der Struktur des Verfassungsvertrags handelte, ist der vom Präsidium des Konvents erarbeitete Vorentwurf eines Verfassungsvertrags ein wichtiges Zwischenergebnis der bis zu diesem Zeitpunkt – orientiert an der ersten Plenartagung zur Eröffnung des Konvents – genau achtmonatigen Konventsarbeit. Als veröffentlichte Diskussionsgrundlage, die bereits Struktur und einige wesentliche Inhalte des abschließenden Dokuments aufzeigt, kommt diesem Vorentwurf somit eine große Bedeutung zu. Im Hinblick auf die von Wessels entworfenen Zukunftsszenarien ist zwar keine eindeutige Zuordnung möglich, doch gibt es bereits zu diesem Zeitpunkt einige aufschlussreiche Ansätze, die das Potenzial und die Verselbständigung des Konvents zeigen:

- Nach der Erklärung von Laeken stehen dem Konvent der Modus der Vereinfachung der Verträge sowie die Bezeichnung des Abschlussdokuments prinzipiell offen. Ein Verfassungstext wird allerdings nur als mittel- bis langfristige Option anvisiert: „Schließlich stellt sich die Frage, ob diese Vereinfachung und Neuordnung im Laufe

der Zeit nicht dazu führen könnte, dass in der Union ein Verfassungstext angenommen wird“ [Erklärung von Laeken, SN 273/01, S. 6]. Gemessen an dieser Kompromisseinschätzung der 15 Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union ist somit als wichtiges Zeichen für die Emanzipation des Konvents zu bewerten, dass sich dieser nahezu geschlossen und explizit für einen Verfassungsvertrag entschieden hat. Hänsch verweist an diesem Punkt auf das Mandat des Konvents, aufgrund dessen für die Umsetzung des Konventsentwurfs die Zustimmung aller Mitgliedstaaten der Union erforderlich ist und demnach ohnehin mehr als ein Verfassungsvertrag nicht entstehen konnte. Zudem ergänzt er, dass „dennoch der Begriff ‚Verfassungsvertrag‘ in der öffentlichen Diskussion zur ‚Verfassung‘ verkürzt werden würde, was dem Konventspräsidium bewusst und wurde von der Mehrheit seiner Mitglieder durchaus gern gesehen“ [Hänsch 2003, S. 334]. Im Fazit ist jedenfalls nicht zu unterschätzen, dass erstens im Konvent überhaupt eine schnelle Einigung auf einen Verfassungsvertrag möglich war und zweitens Inhalt, Bedeutung und Symbolik des Begriffs der Verfassung in diesen Überlegungen sicherlich eine wichtige Rolle spielten.

- Die Entscheidung des Konvents für einen einzigen und kohärenten Entwurf untermauert den Ehrgeiz und das Potenzial des Konvents. So kann einer Verwässerung der Konventsergebnisse auf der anschließenden Regierungskonferenz durch die Vorlage eines einzigen Textes anstelle mehrerer Optionen – als Möglichkeit in der Erklärung von Laeken durchaus vorgesehen – entgegengewirkt werden. Allerdings war der Konvent bei der damit verbundenen Vereinfachung des europäischen Vertragswerks durch die Zusammenlegung der bestehenden Verträge und Ersetzung dieser durch einen Verfassungsvertrag nicht so bestimmt: „Betrachte man den Entwurf, mit dem der Forderung nach einer Vereinfachung der Vertragsstruktur nachgekommen werde, im Ganzen, so dürfte es logisch und praktisch unvermeidlich erscheinen, diesen neuen Verfassungsvertrag an die Stelle der bestehenden Verträge treten zu lassen“ [Synthesebericht über die Plenartagung, CONV 378/02, S. 1]. Die Emanzipation des Konvents genügte hier nicht für die Streichung des Wortes ‚praktisch‘. Somit wird vom Konvent eine gestufte Vertiefung im Rahmen der bereits praktizierten verstärkten Zusammenarbeit nicht ausgeschlossen.⁸⁵ Andererseits vielleicht auch ein Kalkül

⁸⁵ Auf die Vor- und Nachteile in diesem Zusammenhang kann nicht näher eingegangen werden. Es sei lediglich erwähnt, dass das Ziel der Vereinfachung der Verträge im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit in gewisser Weise ad absurdum geführt würde, da neben einem neuen und kohärenten Verfassungsvertrag einer Vorreitergruppe für die anderen EU-Mitgliedstaaten die bestehenden Verträge fortbestünden und weitere ‚Zwischenverträge‘ nicht auszuschließen wären.

hinsichtlich der erwarteten Realisierungschancen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs der Union.

- Weiterhin ist dem Vorentwurf zu entnehmen: „Der Begriff ‚Union‘ ist im gesamten Text durch ‚Europäische Gemeinschaft‘, ‚Europäische Union‘, ‚Vereinigte Staaten von Europa‘ oder ‚Vereintes Europa‘ zu ersetzen, falls beschlossen wird, die Bezeichnung der Union zu ändern“ [Vorentwurf des Verfassungsvertrags, CONV 369/02, S. 2]. Der Konvent lässt also eine andere Bezeichnung für die Union bewusst offen. Dies sollte nicht in erster Linie als fehlende Einigkeit des Konvents aufgefasst werden, sondern vielmehr als Chance, voreilige und festgefahrene Zuspitzungen und Vereinfachungen – wie vor allem hinsichtlich der Leitbilder ‚Bundesstaat‘ und ‚Staatenbund‘ – zu vermeiden.
- Auch in einem anderen wichtigen Punkt kann das Potenzial und die Verselbständigung des Konvents aufgezeigt werden. Der Konvent wurde im Rahmen der Erklärung von Laeken als „Konvent zur Zukunft Europas“ eingesetzt [Vgl. Erklärung von Laeken, SN 273/01, S. 7]. Diese Bezeichnung hat der Konvent aber eigenständig durch die Namensgebung „Europäischer Konvent“ ersetzt. Absicht und Wirkung lassen sich im Kontext wichtiger EU-Institutionen – wie Europäisches Parlament, Europäischer Rat oder Europäische Kommission – leicht erahnen: „Während die ursprüngliche Bezeichnung auf einen einmaligen Konvent mit einem klar definierten Reformauftrag hindeutet, spiegelt sich in der neuen Selbstbezeichnung gewissermaßen ein impliziter Kontinuitätsanspruch bzw. das Streben wider, den Konvent als neues Organ im europäischen Institutionengefüge zu etablieren“ [Göler 2002a, S. 94].
- Schließlich sind die genannten wichtigen Entscheidungen des Konvents im Konsensverfahren gefällt wurden, was ihnen noch mehr Nachdruck verleiht.

Der Konvent hat in einer beeindruckend kurzen Zeitspanne von nur acht Monaten wichtige Grundsatzentscheidungen getroffen und einen Vorentwurf auf die Beine gestellt. Die Weichen für eine ehrgeizige, selbständige und emanzipierte Arbeit im Konvent waren jedenfalls gestellt. Auch wenn inhaltlich zum Zeitpunkt des Vorentwurfs noch nicht viel gesagt werden kann, zeigt sich doch deutlich das Potenzial.

2.2 Entwurf des Verfassungsvertrags

Nach 17-monatiger Arbeit des Konvents hat Valéry Giscard d'Estaing als Vorsitzender und in Begleitung seiner beiden Stellvertreter am 18. Juli 2003 dem Europäischen Rat in Rom offiziell den vollständigen Entwurf des Vertrags über eine Verfassung für Europa überreicht. Hiermit war die Hoffnung verbunden, „dass es der Regierungskonferenz gelingen möge, die im Konvent entstandene Dynamik beizubehalten und das Gleichgewicht zu wahren, zu dem der Konvent in seiner nach ausführlicher und sorgfältiger Prüfung im Konsens erzielten Synthese gelangt ist“ [Bericht des Vorsitzes des Konvents an den Präsidenten des Europäischen Rates, CONV 851/03, S. 6]. Zunächst zur Inhaltsübersicht des Entwurfs [Vgl. Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, CONV 850/03]:

- Präambel
- Teil I
 - Titel I: Definition und Ziele der Union
 - Titel II: Grundrechte und Unionsbürgerschaft
 - Titel III: Die Zuständigkeiten der Union
 - Titel IV: Die Organe der Union
 - Titel V: Ausübung der Zuständigkeiten der Union
 - Titel VI: Das demokratische Leben der Union
 - Titel VII: Die Finanzen der Union
 - Titel VIII: Die Union und ihre Nachbarn
 - Titel IX: Zugehörigkeit zur Union
- Teil II: Die Charta der Grundrechte der Union
 - Präambel
 - Titel I: Würde des Menschen
 - Titel II: Freiheiten
 - Titel III: Gleichheit
 - Titel IV: Solidarität
 - Titel V: Bürgerrechte
 - Titel VI: Justizielle Rechte
 - Titel VII: Allgemeine Bestimmungen über die Auslegung und Anwendung der Charta

- Teil III: Die Politikbereiche und die Arbeitsweise der Union
 - Titel I: Allgemein anwendbare Bestimmungen
 - Titel II: Nichtdiskriminierung und Unionsbürgerschaft
 - Titel III: Interne Politikbereiche und Maßnahmen
 - Titel IV: Die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete
 - Titel V: Auswärtiges Handeln der Union
 - Titel VI: Arbeitsweise der Union
 - Titel VII: Gemeinsame Bestimmungen
- Teil IV: Allgemeine und Schlussbestimmungen
- Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union
- Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit
- Protokoll über die Vertretung der Bürgerinnen und Bürger im Europäischen Parlament und die Stimmengewichtung im Europäischen Rat und im Ministerrat
- Protokoll betreffend die Euro-Gruppe
- Protokoll zur Änderung des EURATOM-Vertrags
- Dem Protokoll über die Vertretung der Bürgerinnen und Bürger im Europäischen Parlament und die Stimmengewichtung im Europäischen Rat und im Ministerrat beigefügte Erklärung
- Erklärung über die Einrichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes
- Erklärung für die Schlussakte über die Unterzeichnung des Vertrags über die Verfassung

Das überreichte Dokument umfasst – inklusive dem Vorwort und dem Verzeichnis der Mitglieder des Konvents – insgesamt 263 Seiten. Von den insgesamt 465 Artikeln entfallen 59 auf den ersten, 54 auf den zweiten, 342 auf den dritten und 10 auf den vierten und letzten Teil. Die fünf Protokolle sind Bestandteil des Verfassungsvertrags, die drei Erklärungen diesem angehängt. Inhaltlich ist der Verfassungsvertrag wie folgt gegliedert: Im ersten Teil werden die Europäische Union, ihre Werte, Ziele, Zuständigkeiten, Verfahren und Organe definiert. Der zweite Teil besteht aus der Charta der Grundrechte. Der dritte Teil befasst sich ausführlich mit den Politikbereichen, der Arbeitsweise und den Maßnahmen der Europäischen Union. Der vierte Teil enthält schließlich allgemeine Bestimmungen und Schlussbestimmungen wie die Geltungsdauer oder die Verfahren für die Annahme und eine etwaige Änderung des Verfassungsvertrags.

Giscard d'Estaing erklärte am 18. Juli 2003 in Rom, dass sich die Europäische Union mit dem überreichten Verfassungsvertrag endgültig auf den Weg in eine politische Union – eine Union der Bürger und der Mitgliedstaaten – begibt [Vgl. Erklärung von Rom – V. Giscard d'Estaing, 18. Juli 2003, S. 3]. Als Errungenschaften dieser Verfassung nennt er die Einbeziehung der Charta der Grundrechte, die neuen Partizipationsmöglichkeiten für die Bürger, die klare und transparente Zuordnung der Befugnisse zur Union bzw. ihren Mitgliedstaaten, die Ausweitung der Befugnisse der Union in den Bereichen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Wirtschaftspolitik und schließlich die Einführung beständiger, demokratischer und effizienter Organe der Union – namentlich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission [Ebd., S. 3f.].

Im Folgenden werden wesentliche Änderungen und Neuerungen im Kontext des Verfassungsvertrags dargestellt und beleuchtet. Zunächst zum institutionellen Bereich:

Das *Europäische Parlament* wird deutlich in seiner Rolle als Mitgesetzgeber und durch die Gleichberechtigung im Bereich des Haushalts gestärkt. So wird zum einen das Europäische Parlament nach Artikel I-19 Absatz 1 gemeinsam mit dem Ministerrat als Gesetzgeber tätig und übt zusammen mit diesem die Haushaltsbefugnisse aus – ferner obliegen ihm die politische Kontrolle und Beratungsfunktionen. Zum anderen wird das Mitentscheidungsverfahren nach Artikel I-33 Absatz 1 und Artikel III-302 zu einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ausgebaut. Das Zusammenspiel zwischen dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat im Institutionengefüge der Europäischen Union gleicht somit noch mehr einem Zweikammersystem. Die Einführung der Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament ist ein großer Erfolg. Zwar wird dem Europäischen Rat weiterhin das Vorschlagsrecht für den Kommissionspräsidenten eingeräumt, allerdings wird dieses Verfahren aus parlamentarischer Sicht verbessert. Nach Artikel I-26 Absatz 1 sind die Berücksichtigung der Wahlergebnisse zum Europäischen Parlament sowie entsprechende Konsultationen mit den europäischen Parlamentariern im Vorfeld vorgesehen. Nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit können die nationalen Parlamente bzw. jede nationale Kammer der Mitgliedstaaten eine begründete Stellungnahme zur Übereinstimmung eines Gesetzgebungsvorschlags mit dem Subsidiaritätsgrundsatz an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Ministerrats und der Kommission richten. Einwände betreffend den Grundsatz der Subsidiarität können

sogar beim Europäischen Gerichtshof eingeklagt werden. Somit werden einerseits das Subsidiaritätsprinzip und die nationalen Parlamente im Gesetzgebungsverfahren gestärkt, andererseits wird dadurch die Gesetzgebung komplexer und büßt folglich an Transparenz ein. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Beteiligung des Europäischen Parlaments beim Verfahren zur Änderung des Verfassungsvertrags. Es hat in diesem Punkt zwar kein Zustimmungsrecht, gleichwohl wird seine Mitwirkung festgelegt – nach Artikel IV-7 Absatz 1 in Form des Initiativrechts zur Vorlage von Änderungsentwürfen sowie nach Artikel IV-7 Absatz 2 in Form der Beteiligung im Konvent bei der Ausarbeitung von Empfehlungen für die nach Absatz 3 vorgesehene Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten. Hinsichtlich der Erweiterung kommt schließlich der Zusammensetzung und Größe des Europäischen Parlaments eine wesentliche Bedeutung zu. Hier sieht der Entwurf nach Artikel I-19 Absatz 2 eine Beschränkung des Europäischen Parlaments auf maximal 736 Mitglieder vor, wobei diese Obergrenze auch bei zukünftigen Erweiterungen der Union Bestand haben soll. Im Gegensatz zu den bisherigen Verträgen wird auf die Nennung der Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament für die Zeit nach 2009 verzichtet. Die Sitzverteilung soll einstimmig auf Vorschlag des Europäischen Parlaments und mit dessen Zustimmung durch einen ausführenden Rechtsakt vom Europäischen Rat festgelegt werden. Hierbei gelten die Obergrenze von 736 Parlamentariern, die degressive Proportionalität und die Mindestzahl von vier Abgeordneten pro Mitgliedstaat als zu wahrende Grundsätze. Bleibt abschließend zu erwähnen, dass das Europäische Parlament als Institution der Europäischen Union an erster Stelle, gefolgt von dem Europäischen Rat behandelt wird – der Vorentwurf sah hier noch die umgekehrte Reihenfolge vor.

Für den *Ministerrat* sind ebenfalls einige Neuerungen vorgesehen, die insbesondere im Hinblick auf die Handlungsfähigkeit der erweiterten Europäischen Union einen wichtigen Fortschritt darstellen. Dies ist zum einen die Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, die nach Artikel I-22 Absatz 3 zum Regelfall im Ministerrat wird. In für einzelne Mitgliedstaaten sensiblen Politikbereichen gilt allerdings das Einstimmigkeitsprinzip nach wie vor. Dies betrifft beispielsweise und traditionellerweise die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Nach Artikel I-39 Absatz 7 werden hier die Beschlüsse sowohl im Ministerrat als auch im Europäischen Rat – außer in einigen festgelegten Ausnahmefällen – grundsätzlich einstimmig erlassen sowie Europäische Gesetze und Rahmengesetze ausgeschlossen. Auch konstitutionelle Akte der Union folgen der Einstimmigkeit. Zum anderen stellt die Einführung der doppelten

Mehrheit einen weiteren wichtigen Durchbruch dar. Ab dem 1. November 2009 nach den Wahlen zum Europäischen Parlament sollen nach Artikel I-24 Absatz 1 im Normalfall die Beschlüsse der qualifizierten Mehrheit im Ministerrat – wie auch im Europäischen Rat – zustande kommen, wenn die Mehrheit der Mitgliedstaaten, die zugleich mindestens 60% der Bevölkerung der Union repräsentiert, zustimmt. Die Qualifizierung bezieht sich demnach ausschließlich auf die Bevölkerung der Union, ansonsten ist bei der Beschlussfassung nur noch die absolute Mehrheit erforderlich; im Falle der aktuellen 25 Mitgliedstaaten der Europäischen Union also 13 Ja-Stimmen. Für Beschlüsse, die nicht auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission oder einer Initiative des Außenministers der Union gefasst werden, ist nach Artikel I-24 Absatz 2 hingegen eine qualifizierte Mehrheit von Zweidritteln der Mitgliedstaaten erforderlich, die wiederum mindestens 60% der Unionsbevölkerung darstellen muss. Diese Neuregelung stellt eine wesentliche Verbesserung zum Vertrag von Nizza mit seinem komplizierten System der Stimmengewichtung und seinen hohen Entscheidungshürden dar. Mit der Einführung der doppelten Mehrheit werden jedenfalls Blockaden erschwert und zugleich Gestaltungsmehrheiten erleichtert, was in einer erweiterten Union nicht hoch genug geschätzt werden kann. Weitere Änderungen betreffen die Organisation des Ministerrats: Seine Zusammensetzung wird nach Artikel I-23 in einen Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Gesetzgebung“ sowie in einen Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ unterteilt. Ersterer soll die Kohärenz der Arbeiten des Ministerrats gewährleisten, die Tagungen des Europäischen Rates vor- und nachbereiten sowie in seiner Funktion als Gesetzgeber tätig sein. Die Ratsformation „Auswärtige Angelegenheiten“ ist – gemäß den strategischen Vorgaben des Europäischen Rates – für die Formulierung und Kohärenz der Außenpolitik der Union zuständig. Eine klare Aufgabenteilung und vor allem die Trennung der Gesetzgebung von anderen Aufgabenbereichen des Ministerrats tragen sicherlich zur Transparenz und Vereinfachung bei. Der Vorsitz wird nach Artikel I-23 Absatz 4 wie folgt geregelt: „Der Vorsitz in den Formationen des Ministerrates mit Ausnahme der Zusammensetzung ‚Auswärtige Angelegenheiten‘ wird für die Dauer von mindestens einem Jahr nach dem Prinzip der gleichberechtigten Rotation von den Vertretern der Mitgliedstaaten im Ministerrat wahrgenommen. Der Europäische Rat erlässt einen Europäischen Beschluss, in dem die Regeln dieser Rotation unter Berücksichtigung des politischen und geografischen Gleichgewichts in Europa und der Verschiedenheit der Mitgliedstaaten festgelegt werden“. Der Vorsitz im Ministerrat soll somit weiterhin dem Prinzip der gleichberechtigten Rotation folgen, wobei der Außenminister der Union ex

officio den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ innehat. Neben dieser Kontinuität gibt es für den Vorsitz im Ministerrat auch Änderungen, die dem europapolitischen Gestaltungsspielraum angesichts der zukünftigen Herausforderungen einer erweiterten Union gerecht werden sollen: Erstens wird der bisher halbjährige Vorsitz auf mindestens ein Jahr verlängert und zweitens ist zukünftig für die konkrete Ausgestaltung der Rotation durch Beschluss des Europäischen Rates ein hohes Maß an Flexibilität gegeben, da hierdurch die Vorsitzregelung an neue Bedürfnisse angepasst werden kann. Somit werden im Ministerrat sowohl die Kontinuität als auch die Flexibilität als wichtige Komponenten der Politikgestaltung in der Union gestärkt.

Die *Kommission* stand insbesondere wegen ihrer Größe im Blickpunkt der Konventsarbeit. Es galt, ihre Handlungsfähigkeit in einer erweiterten Union zu sichern. Die Kommission soll sich nach Artikel I-25 Absatz 3 ab dem 1. November 2009 aus einem stimmberechtigten Kollegium bestehend aus dem Kommissionspräsidenten, dem Außenminister der Union, der zugleich Vizepräsident der Kommission ist, und aus 13 Europäischen Kommissaren, die nach einem System der gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten ausgewählt werden, zusammensetzen. Daneben sollen aus allen anderen Mitgliedstaaten weitere Kommissare ohne Stimmrecht vom Präsidenten der Kommission ernannt werden. Dieses Konventsergebnis ist angesichts einer erweiterten Union wohl eher unbefriedigend, denn mit der Vertretung aller Mitgliedstaaten in der Kommission, unterteilt in stimmberechtigte Europäische Kommissare und nichtstimmberechtigte Kommissare, wird weder die Größe der Kommission dauerhaft beschränkt noch ist eine produktive und spannungsfreie Zusammenarbeit dieser beiden ‚Klassen‘ innerhalb der Kommission wahrscheinlich. Die Handlungsfähigkeit und Effizienz der Kommission sind so jedenfalls nicht gesichert, außerdem leidet die Transparenz. Darüber hinaus ist aber festzuhalten, dass die Kommission nach dem vorgelegten Verfassungsvertrag im europäischen Institutionengefüge ihre Kompetenzen in den Funktionsbereichen Koordinierung, Exekutive und Verwaltung nicht nur bewahren, sondern zum Teil ausbauen konnte und vor allem ihr wichtiges Initiativmonopol im Gesetzgebungsverfahren behalten hat. Die Stellung der Kommission wurde zudem aufgrund einer bereits angesprochenen Neuerung gestärkt. Mit der Berücksichtigung der Ergebnisse der Wahlen zum Europäischen Parlament bei der Besetzung des Amtes des Kommissionspräsidenten ist eindeutig eine stärkere Personalisierung der Europawahl verbunden. Die Attraktivität der Wahlen bei den Bürgern der Union und die Legitimation der Kommission – vor allem ihres Präsidenten – können hiermit gesteigert werden. In

dieser Logik sieht der Verfassungsvertrag auch eine Stärkung der Funktion des Kommissionspräsidenten vor. Ihm obliegen nach Artikel I-26 Absatz 3 die Leitlinienkompetenz für die Kommission, die interne Organisation zur Sicherstellung von Kohärenz, Effizienz und Kollegialität innerhalb der Kommission sowie die Befugnis zur Aufforderung der Niederlegung des Amtes eines Europäischen Kommissars bzw. eines Kommissars. Im Hinblick auf diese Stärkung des Kommissionspräsidenten ist kritisch anzumerken, dass der Konvent beim Misstrauensvotum nicht konsequent war, „so hätte er auch einen Misstrauensantrag des Europäischen Parlaments gegenüber dem Präsidenten einführen müssen und nicht bei der gegenwärtigen Regelung stehen bleiben sollen, die ein Misstrauensvotum nur gegenüber der gesamten Kommission vorsieht“ [Wessels 2003, S. 295].

Der *Europäische Rat*, der nach Artikel I-20 Absatz 1 der Europäischen Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse gibt und ihre allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten festlegt, wird in Artikel I-18 Absatz 2 erstmals als Organ des institutionellen Rahmens der Union aufgeführt. Neben diesem Novum in der langen Vertragsgeschichte der Union ist vor allem die deutlich verlängerte Amtszeit des Präsidenten des Europäischen Rates von zweieinhalb Jahren zu erwähnen. Der Präsident wird – ohne Beteiligung des Europäischen Parlaments – vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit gewählt. Die einmalige Wiederwahl ist zulässig. Gegenüber der bisherigen halbjährlichen Rotation soll hiermit einerseits mehr Kontinuität in die Politik der Europäischen Union gebracht und andererseits die Beschlussfassung im Konsensverfahren im Europäischen Rat selbst erleichtert werden. Es besteht keine Inkompatibilität mit dem Amt des Kommissionspräsidenten, die Besetzung dieser beiden Ämter mit derselben Person ist somit nicht ausgeschlossen. Der Konvent sieht hiermit eine wichtige entwicklungsoffene Option im weiteren Integrationsprozess der Europäischen Union vor. Der Europäische Rat setzt sich nach Artikel I-20 Absatz 2 aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, dem Präsidenten des Europäischen Rates sowie dem Präsidenten der Kommission zusammen. Der Außenminister der Union nimmt an seinen Beratungen teil. Der Präsident des Europäischen Rates soll nach Artikel I-21 Absatz 2 neben der Vor- und Nachbereitung der Beratungen den Zusammenhalt und den Konsens im Europäischen Rat fördern und nimmt zudem die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr. Dass es hier angesichts des neuen Amtes des Außenministers der Union zu Komplikationen in der konkreten Ausgestaltung und Ausübung der jeweiligen Zuständigkeiten kommt, ist nicht

unwahrscheinlich – auch wenn der Präsident des Europäischen Rates diese Außenvertretung „unbeschadet der Zuständigkeiten des Außenministers der Union“ wahrnehmen soll. Ein weiterer heikler Punkt stellt die fehlende Kontrolle des Handelns des Europäischen Rates – nunmehr offizielles Organ der Europäischen Union – durch den Europäischen Gerichtshof dar. Nach Artikel III-270 Absatz 1 werden lediglich die Handlungen der übrigen Institutionen der Union – des Europäischen Parlaments, des Ministerrats sowie der Kommission – auf ihre Rechtmäßigkeit vom EuGH überwacht. Auch wenn der Europäische Rat nicht gesetzgeberisch tätig wird, ist dies angesichts der Fülle seiner Kompetenzen sicherlich nicht unkritisch. Hierzu drei Beispiele [Vgl. Ebd., S. 292]:

- Er hat Mitwirkungsrechte bei der Wahl zentraler Ämter wie des Präsidenten des Europäischen Rates, des Präsidenten der Kommission sowie des Außenministers der Union (siehe Art. I-21 Abs. 1, Art. I-26 Abs. 1 sowie Art. I-27 Abs. 1).
- Mittels der so genannten Brücken- bzw. Öffnungsklausel ermächtigt er den Ministerrat in verfassungsähnlichen Akten Verfahrensregeln einstimmig zu ändern (siehe Art. I-23 Abs. 3, Art. I-24 Abs. 4 oder Art. I-39 Abs. 8).
- Er ist der zentrale Entscheidungsträger bei der Einleitung des Verfahrens zur Änderung des Verfassungsvertrags (siehe Art. IV-7).

Bleibt festzuhalten, dass der Europäische Rat aufgrund seiner Leitlinienkompetenz und Entscheidungsmacht im politischen und institutionellen Gefüge der Europäischen Union nach wie vor einen erheblichen Einfluss ausüben kann. Durch die neue Kontinuität der verfünffachten Amtszeit des Präsidenten wird der Europäische Rat als Organ der Union zukünftig jedenfalls ein Gesicht erhalten. In diesem Zusammenhang sei noch die öffentlichkeitswirksame „ABC-Initiative“ der Staats- und Regierungschefs Aznar, Blair und Chirac erwähnt, die sich für die Schaffung eines ständigen Präsidenten des Europäischen Rates mit exekutiven Kompetenzen aussprachen. Dieser sehr prominente Vorschlag von außerhalb wurde von dem britischen Regierungsvertreter Peter Hain in die Konventsdebatte eingebracht.

Mit der Einführung eines *Außenministers der Union* sieht der Verfassungsvertrag eine weitere zentrale Innovation im institutionellen Bereich der Europäischen Union vor. Der Außenminister wird nach Artikel I-27 Absatz 1 vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit sowie mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten ernannt und soll die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union leiten. Nach Artikel I-27 Absatz 2

trägt er durch eigene Vorschläge zur Festlegung der gemeinsamen Außenpolitik bei und ist vom Ministerrat mit der Durchführung beauftragt. Gleiches gilt für den Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Union. Die Motivation für die Einführung dieses neuen Amtes ist zweifellos die Stärkung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der Union. Dem Außenminister obliegen hiernach in erster Linie die Optimierung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie die Sicherstellung der Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen des auswärtigen Handelns der Europäischen Union. Der Außenminister soll in diesen Aufgaben nach der dem Verfassungsvertrag anhängenden Erklärung von einem neu einzurichtenden Europäischen Auswärtigen Dienst unterstützt werden. Dieser Dienst soll sich aus „Beamten der einschlägigen Dienststellen des Generalsekretariats des Ministerrates und der Kommission und aus abgestelltem Personal der diplomatischen Dienste der Mitgliedstaaten“ zusammensetzen und dem Außenminister der Union unterstellt sein. Der neue Außenminister der Union ist zugleich im Ministerrat Vorsitzender des Rats für Auswärtige Angelegenheiten und Vizepräsident der Kommission. Damit ersetzt er drei Ämter: Erstens den Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, zweitens den Kommissar für Außenbeziehungen und drittens den Ratsvorsitzenden im außenpolitischen Bereich. Unter Berücksichtigung der Ziele Vereinfachung und Transparenz werden einerseits zwar mit dem Außenminister und dem Europäischen Auswärtigen Dienst weitere Komplexitätsebenen der institutionellen Architektur der Union hinzugefügt, andererseits aber durch die Ausübung von drei Funktionen durch den Außenminister der Union wieder relativiert. Bleibt abzuwarten, ob die hohen Erwartungen an den Posten eines Außenministers der Union erfüllt werden können. Jedenfalls ist bereits jetzt absehbar, dass mit einem ‚Doppelhut‘ als Außenminister der Union und als Vizepräsident der Kommission „diese Position in einem starken inter- und intra-institutionellen Spannungsfeld angesiedelt“ [Ebd., S. 294] ist: „So werden vom Außenminister weit reichende Vorschläge und Aktivitäten im Sinne der Ziele der Unionspolitik erhofft, jedoch soll er gleichzeitig als Vorsitzender des Rats – der üblichen Interpretation dieser Rolle folgend – den Konsens zwischen den Mitgliedstaaten schmieden“ [Ebd.]. Somit sicherlich ein schwieriges Unterfangen, aber eine wichtige Chance für die Weiterentwicklung des außenpolitischen Bereichs der Europäischen Union.

Für den institutionellen Bereich ist anzumerken, dass der Konvent mit dem vorgelegten Verfassungsvertrag alle betrachteten Organe der Europäischen Union nicht nur bestätigt, sondern sogar stärkt. Das Zusammenspiel intergouvernementaler und supranationaler Strukturelemente wird somit auch im Hinblick auf diese Institutionen fortgesetzt. Einzelne Ämter sind mit zusätzlichen Kompetenzen ausgestattet, wodurch eine zunehmende Personalisierung der Europapolitik wahrscheinlich ist. Schließlich ist aufgrund der bereits erwähnten inter- und intra-institutionellen Spannungsfelder „davon auszugehen, dass die Europäische Union zur Arena intensiver Kompetenzstreitigkeiten zwischen einzelnen Schlüsselpersonen wird. Für das Austarieren eines neuen institutionellen Gleichgewichtes wird dann der tägliche Gebrauch der Vertragsartikel entscheidend sein“ [Ebd., S. 295]. Eine Klärung ist dementsprechend einzig in der Verfassungspraxis möglich.

Unter dem wichtigen Schlagwort Vereinfachung des bisherigen unübersichtlichen Vertragswerks der Europäischen Union sind wenigstens drei Neuerungen im Kontext des Verfassungsvertrags zu nennen, die zu einer Steigerung der Transparenz beitragen:

Erstens die Verleihung einer *Rechtspersönlichkeit* der Union nach Artikel I-6. Hiermit soll anstelle der komplizierten Säulenstruktur eine einheitliche und durchgängige Rechtsbasis vertraglich festgeschrieben werden.

Zweitens die Vereinfachung und bessere Systematisierung der unübersichtlichen *Rechtsakte* der Europäischen Union. Es sind nach Artikel I-32 Absatz 1 nur noch sechs statt der derzeitigen 15 verschiedenen Rechtsakte der Union vorgesehen: Europäische Gesetze, Europäische Rahmengesetze, Europäische Verordnungen, Europäische Beschlüsse, Empfehlungen sowie Stellungnahmen. Darüber hinaus werden die Rechtsinstrumente der Union klarer bezeichnet – wie beispielsweise Europäische Gesetze statt Verordnungen – und eine bessere Unterscheidung in Akte der Gesetzgebung und Akte der Exekutive eingeführt.

Drittens legt der Verfassungsentwurf die Grundlage für eine bessere Systematik der *Kompetenzordnung* zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten. Nach Artikel I-11 werden zum einen die Zuständigkeiten künftig in ausschließliche Zuständigkeiten (Abs. 1), in geteilte Zuständigkeiten (Abs. 2) sowie in Koordinierungs-, Ergänzungs- und Unterstützungsmaßnahmen (Abs. 5) untergeteilt und zum anderen ein Kompetenzkatalog für diese drei Zuständigkeitsbereiche benannt (siehe Art. I-12, Art. I-13 sowie Art. I-16). Hierbei ist die starke Orientierung am bundesdeutschen Modell auffallend, so erinnern die

„ausschließlichen Zuständigkeiten“ an die „ausschließliche Gesetzgebung des Bundes“ (Art. 71 GG), die „geteilten Zuständigkeiten“ an die „konkurrierende Gesetzgebung“ (Art. 72 GG) sowie die „Koordinierungs-, Ergänzungs- und Unterstützungsmaßnahmen“ an die „Gemeinschaftsaufgaben“ (Art. 91a und 91b GG). Außerdem sind die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in einem Protokoll über deren Anwendung verankert, welches Bestandteil des Verfassungsvertrags ist.

Allein mittels dieser neuen Begrifflichkeiten im Verfassungsvertrag kann zweifellos die Transparenz in der Europäischen Union verbessert werden, da sie für mehr Verständlichkeit und Klarheit sorgen. Allerdings ist bezüglich der konkreten Anwendung folgendes anzumerken: „Trotz einer einheitlichen Rechtsbasis und gleicher Rechtsinstrumente weisen die jeweils vorgesehenen Verfahren weiterhin einen erheblichen Grad an Differenzierung auf, der dazu nötigt, das Regelwerk für jedes Politikfeld getrennt zu durchleuchten, um die Effizienz des Instrumenteneinsatzes abzuschätzen. Bei einer derartigen Detailanalyse ist jedoch ein ‚Weiterleben‘ der politikfeldspezifischen Regeln aus der abgelehnten Tempelkonstruktion zu beobachten“ [Ebd., S. 288]. Dies ist leicht an den vorgesehenen „besonderen Bestimmungen“ in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (siehe Art. I-39), der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (siehe Art. I-40) und des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (siehe Art. I-41) zu erkennen. In diesem Zusammenhang darf aber nicht vergessen werden, dass unterschiedliche Politikfelder, die Anerkennung sowohl der Unionsebene als auch der Ebene der Mitgliedstaaten sowie die Koexistenz intergouvernementaler und supranationaler Strukturelemente per se eine gewisse Verfahrensdifferenzierung in der Europäischen Union erfordern. Auch die Verflechtung der Kompetenzen belegt dies anschaulich: „Die Kompetenzen der Union können nicht unabhängig von denjenigen der Mitgliedstaaten betrachtet werden. In der Union hat sich tendenziell nicht das amerikanische Trennungsmodell, sondern das deutsche Verflechtungsmodell verwirklicht, so dass die Kompetenzen der verschiedenen Handlungsträger vielfältig aufeinander bezogen und miteinander verknüpft sind. Die diversen Formen dieser Verflechtung von Mitgliedstaaten und Union werden dabei – im Grundton affirmativ – als Mechanismen kooperativer Gewaltenteilung interpretiert“ [Bogdandy/Bast u.a. 2003, S. 423]. Dementsprechend sieht der Artikel I-11 des Verfassungsvertrags auch im Absatz 6 vor, dass sich der Umfang der Zuständigkeiten der Union und die Einzelheiten ihrer Ausübung aus den jeweiligen Bestimmungen zu den einzelnen Bereichen in Teil III ergeben.

Dennoch sollte die symbolisch wichtige Transparenzsteigerung durch die bessere Systematik der Kompetenzordnung nicht unterschätzt werden.

Eine wichtige Aufgabe des Konvents war die Verbesserung der Verständigung zwischen der Union und ihren Bürgern, also für mehr *Bürgernähe* Sorge zu tragen. Die zentrale Errungenschaft stellt hier sicherlich die vollständige Übernahme der Charta der Grundrechte als gemeinsame Werteordnung in Teil II des Verfassungsvertrags dar. Wenige Monate zuvor war dies im Vorentwurf des Verfassungsvertrags nur eine Option neben dem Vorschlag der bloßen Bezugnahme auf die Charta der Grundrechte. Zudem ist es dem Konvent gelungen, neben dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas auch die Unverletzlichkeit und Unveräußerlichkeit der Rechte des Menschen in der Präambel zu verankern. Das demokratische Leben der Union wird im Titel VI (Art. 44 bis 51) des Verfassungsvertrags ausführlich behandelt. Hier sind vor allem die Grundsätze zum regelmäßigen Austausch zwischen der Union und ihren Bürgern, zur Partizipation der Bürger und zur Offenheit der Verfahren auf Unionsebene, beispielsweise das öffentliche Tagung des Europäischen Parlaments und des Ministerrats, sofern dieser gesetzgeberisch tätig ist (Art. I-49 Abs. 2), zu nennen. Außerdem führt der Artikel I-46 Absatz 4 die Möglichkeit einer Bürgerinitiative ein. Hiernach können die Bürger der Union erstmalig die Kommission auffordern, Vorschläge zu unterbreiten und somit auf die Rechtsetzung Einfluss nehmen. Weitere Elemente der Bürgernähe sind die verbesserten Kontrollrechte der nationalen Parlamente durch Einführung eines Frühwarnmechanismus und die Möglichkeit zur Klage vor dem Europäischen Gerichtshof nach dem Subsidiaritätsprotokoll sowie die Stärkung der Rechte der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, denn nach dem Subsidiaritätsprotokoll erhält auch der Ausschuss der Regionen ein eigenes Klagerecht bei Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips. Im institutionellen Bereich stärkt die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament unter Berücksichtigung der Wahlergebnisse das Votum der Unionsbürger; ihre Stimme erhält bei der Besetzung dieses wichtigen Amtes mehr Gewicht. Schließlich sei ergänzt, dass die erwähnten Verbesserungen hinsichtlich der Vereinfachung und Transparenz ebenfalls die Verständigung zwischen der Union und ihren Bürgern fördern. Der Konvent ist dieser wichtigen Aufgabe also mit einer Reihe konstruktiver Vorschläge begegnet, deren Potenzial sich in der Praxis der Europapolitik noch beweisen muss.

Abschließend sollen zwei *Besonderheiten* des vom Konvent erarbeiteten Vertrags über eine Verfassung für Europa Erwähnung finden, die ebenfalls eine wesentliche Innovation darstellen:

Erstens fällt auf, dass der Verfassungsvertrag in bisher ungewohnter Konzentration eine Reihe von Elementen enthält, die in der Regel auch Bestandteil nationaler Verfassungen sind. Hier sind zu nennen: Zuallererst der Begriff der Verfassung als Bezeichnung für den ausgearbeiteten Vertrag, die ausführliche Präambel, die Verankerung der Werte der Union und der Ziele der Union in Artikel I-2 und Artikel I-3 an herausgehobener Stelle, die erstmalige Aufnahme einer Charta der Grundrechte als Teil II des Verfassungsvertrags sowie die Aufnahme der Symbole der Union in Artikel IV-1, der die Flagge, die Hymne, die Devise („In Vielfalt geeint“), die Währung und der 9. Mai als feierlicher Europatag der Union festlegt.⁸⁶ Diese ganzen Elemente sollen augenscheinlich der Identifikation mit der Europäischen Union als Wertegemeinschaft und somit auch der Bürgernähe dienen.

Zweitens ist zu erwähnen, dass der Konvent seine eigene Verstetigung im künftigen Integrationsprozess der Europäischen Union festschreibt. Denn nach Artikel IV-7 Absatz 2 soll bei Verfahren zur Änderung des Verfassungsvertrags der Präsident des Europäischen Rates einen Konvent bestehend aus Vertretern der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten, der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission einberufen. Der Europäische Rat kann allerdings mit einfacher Mehrheit und mit Zustimmung des Europäischen Parlaments beschließen, den Konvent nicht einzuberufen, wenn dies aufgrund des geplanten Umfangs der Änderungen gerechtfertigt ist.

3. Der Verfassungsvertrag und die Regierungskonferenz der Europäischen Union

Giscard d'Estaing erhoffte sich als Vorsitzender im Namen des Konvents im Juli 2003 bei der Überreichung des Entwurfs des Vertrags über eine Verfassung für Europa, dass die Europäische Union am 9. Mai 2004 ihre Verfassung von Rom unterzeichnet [Vgl. Erklärung von Rom – V. Giscard d'Estaing, 18. Juli 2003, S. 5]. Der 9. Mai 2004 war wegen der Symbolik als Europatag ein ausdrücklicher Wunschtermin, aber auch, da die Unterzeichnung rechtzeitig vor den Europawahlen im Juni 2004 stattgefunden hätte und

⁸⁶ In einer Fußnote wird angemerkt, dass es der Konvent für besser hält, wenn die Symbole der Union in Teil I des Verfassungsvertrags aufgenommen würden.

sich somit die Unionsbürger ganz aktuell und vor den Wahlen mit dem europäischen Verfassungstext hätten vertraut machen können. Dieser vom Konvent erwünschte Zeitplan verschob sich bekanntermaßen. Zwar würdigten die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union im Juni 2003 in Thessaloniki den vom Konvent erarbeiteten Verfassungsvertrag ausdrücklich als historischen Schritt und riefen eine Regierungskonferenz mit dem Ziel ein, den Verfassungsvertrag möglichst kurz nach dem 1. Mai 2004 unterzeichnen zu können, allerdings kam es zu einigen Schwierigkeiten und Verzögerungen im konkreten Verhandlungsprozess. Am 4. Oktober 2003 trat die vom Europäischen Rat einberufene Regierungskonferenz zusammen, um über den Verfassungsvertrag des Konvents zu verhandeln. Klaus Hänsch und Elmar Brok nahmen als vom Europäischen Parlament benannte Vertreter ohne Stimmrecht an diesen Beratungen teil. Schnell kristallisierten sich die umstrittenen Punkte heraus, die auch nach einer Konklavesitzung nicht gelöst werden konnten. Hierzu zählen in erster Linie die Definition und die Anwendungsbereiche der qualifizierten Mehrheit im Ministerrat, die Größe der Kommission sowie der zum Teil vehement geforderte Bezug auf das Christentum im Verfassungsvertrag. Angesichts der vom Konvent im Verfassungsvertrag vorgesehenen Einführung der doppelten Mehrheit im Ministerrat fühlten sich insbesondere Spanien und Polen benachteiligt, Deutschland hingegen konnte sich diesbezüglich als Gewinner betrachten: „Gewinner dieser Regel ist insbesondere die Bundesrepublik Deutschland, da diese nun einfacher eine Sperrminorität aufbauen kann. Als Verlierer fühlen sich Spanien und Polen, die bei den gewogenen Stimmen überproportional gut – im Vergleich zur Bevölkerungszahl und zu den größeren Mitgliedstaaten – bedient worden waren“ [Wessels 2003, S. 293]. Unter diesen Umständen kam der Europäische Rat im Dezember 2003 in Brüssel vorerst zu keiner Einigung und hat demzufolge die anschließende irische Präsidentschaft mit der Lösung der genannten Streitpunkte beauftragt. Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union einigten sich dann am 18. Juni 2004 in Brüssel politisch auf den Vertrag über eine Verfassung für Europa und unterzeichneten diesen nach einer letzten rechtlichen Überarbeitung schließlich am 29. Oktober 2004 in Rom.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche Änderungen des Verfassungsvertrags gegenüber dem Konventsentwurf die politische Einigung auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union ermöglicht haben. Hier ist zunächst einmal die rein quantitative Feststellung zu treffen, dass „90 Prozent des Konventsentwurfs die Regierungskonferenz unverändert passiert“ [Hänsch 2004, S. 320]

haben. Dies ist durchaus eine positive Überraschung, denn es war weder zu erwarten, dass die Staats- und Regierungschefs der Union den Entwurf des Konvents unverändert übernehmen, zumal der Konvent für die Regierungskonferenz auch bewusst einige Fragen offen gelassen hat wie das Rotationsverfahren für den Vorsitz im Ministerrat, noch, dass die 10 Prozent Revisionen den Konventsentwurf letztlich nicht verwässert haben. „Von den Änderungen, Zusatzerklärungen und Protokollen zum Verfassungsvertrag sind manche nützlich, klärend und sogar weiterführend, viele überflüssig, einige ärgerlich, aber nichts zerstört die Substanz, die Struktur und die Kohärenz des Konventsentwurfs. Das ist umso bemerkenswerter, als der vom Konvent erarbeitete ‚Entwurf einer Verfassung für Europa‘ weit über das Mandat vom Laeken hinausgeht“ [Ebd.]. Bezug nehmend auf die dargestellten Innovationen des vom Konvent erarbeiteten Verfassungsvertrags sieht der von den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union am 29. Oktober 2004 unterzeichnete Vertrag über eine Verfassung für Europa folgende Änderungen vor:

- *Struktur:* Der inhaltliche Aufbau und die Struktur des Konventsentwurfs wurden im Wesentlichen übernommen. Aufgrund der Änderungen und einiger notwendiger Präzisierungen hat sich die Anzahl der Artikel in den vier Teilen des Verfassungsvertrags leicht geändert. Teil I umfasst nunmehr 60 Artikel (zuvor 59 Artikel), die Charta der Grundrechte als Teil II bleibt unverändert mit 54 Artikeln, Teil III umfasst 322 (zuvor 342) und Teil IV schließlich 12 (zuvor 10) Artikel. Beispielsweise wurde dem Wunsch des Konvents gefolgt und die „Symbole der Union“ in Teil I des Verfassungsvertrags als Artikel I-8 eingefügt (zuvor Artikel IV-1). Daneben gab es einige redaktionelle Änderungen wie die durchgängige Nummerierung der Artikel, die zu einer besseren Lesbarkeit beitragen sollen.
- *Europäisches Parlament:* Die Anzahl der Mitglieder wurde leicht von 736 auf 750 als Obergrenze erhöht sowie eine Mindestzahl von sechs (zuvor vier) Sitzen pro Mitgliedstaat und eine Höchstzahl von 96 Sitzen pro Mitgliedstaat festgeschrieben. Derzeit ist Deutschland mit 99 Sitzen im Europäischen Parlament mit den meisten Mitgliedern vertreten.
- *Ministerrat:* Die konkrete Ausgestaltung des Vorsitzes im Ministerrat nach dem Prinzip der gleichberechtigten Rotation, bei der der Außenminister der Union den Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten qua Amt innehat, soll weiterhin durch einen vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit gefassten Europäischen Beschluss flexibel geregelt werden. Der Konvent ließ diesen Punkt bewusst offen. Es ist nun vorgesehen, so genannte Teampräsidenschaften aus jeweils drei

Mitgliedstaaten der Union einzuführen, wobei bei einem Turnus von insgesamt 18 Monaten der Vorsitz in allen Ratszusammensetzungen – außer dem Außenrat – von jedem der drei Teampräsidenten für jeweils sechs Monate übernommen werden soll.

- *Qualifizierte Mehrheit:* Die Regeln für die qualifizierte Mehrheit im Ministerrat sowie im Europäischen Rat wurden angesichts der Tatsache geändert, dass nach dem Konventsentwurf Frankreich und Deutschland in Kooperation mit einem weiteren großen Mitgliedstaat – also nur zu dritt – eine Blockademinderheit hätten aufbauen können. So wurde der möglichen Benachteiligung kleinerer Mitgliedstaaten – beispielsweise hätten alle zehn neuen EU-Mitgliedstaaten zusammen keine Blockademinderheit formieren können – damit begegnet, dass nunmehr 55% der Mitgliedstaaten, mindestens aber 15 Mitgliedstaaten, die mindestens 65% der Unionsbevölkerung repräsentieren, für eine qualifizierte Mehrheit erforderlich sind (zuvor absolute Mehrheit der Mitgliedstaaten, keine Mindestanzahl und 60% der Bevölkerung). Darüber hinaus wurde eine Sperrminorität von mindestens vier Mitgliedstaaten festgelegt. Bei Beschlussfassungen, die nicht auf Initiative der Kommission oder des Außenministers basieren, ist jetzt eine qualifizierte Mehrheit von 72% der Mitgliedstaaten, die wiederum mindestens 65% der Bevölkerung darstellen, notwendig (zuvor Zweidrittel der Mitgliedstaaten und 60% der Bevölkerung). Sobald die Europäische Union aus 27 Mitgliedern besteht, erübrigt sich allerdings die Regelung, dass die 55% der Staatenschwelle mindestens 15 Mitgliedstaaten umfassen müssen, da dann diese Bedingung automatisch erfüllt ist.
- *Kommission:* Im Konventsentwurf war vorgesehen, dass die Kommission ab dem 1. November 2009 nur noch aus 15 stimmberechtigten Kommissionsmitgliedern bestehen soll. Diese Reduktion der Kommissionsmitglieder konnte auf der Verhandlungsebene der Staats- und Regierungschefs nicht durchgesetzt werden und wurde dadurch abgeschwächt, dass die Kommission in ihrer ersten Amtszeit nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrags, also geplant von 2009 bis 2014, noch aus je einem Vertreter der Mitgliedstaaten der Union besteht und erst in der darauf folgenden Amtszeit eine dauerhafte Beschränkung der Anzahl der Kommissare auf Zweidrittel der EU-Mitgliedstaaten angestrebt wird. Somit fällt die Verkleinerung der Kommission zum einen in absoluten Zahlen nicht so hoch aus – vor allem im Hinblick auf zukünftige Erweiterungen – und zum anderen wird die Reduzierung über einen viel längeren Zeitraum gestreckt.

Die Zusammenschau der Änderungen des Verfassungsvertrags gegenüber dem Konventsentwurf unterstreicht die Einschätzung, dass es sich hierbei keineswegs um tief greifende Revisionen handelt, sondern eher um gezielte ‚kosmetische‘ Eingriffe. „Die Abänderungen des Verfassungsentwurfs durch den Europäischen Rat sind somit kaum als Verwässerungen zu werten. Vielmehr handelt es sich um Trostpflaster für einige Staaten, die dem Integrationsprojekt skeptisch gegenüber stehen beziehungsweise die als kleine Staaten die Dominanz einiger weniger großer befürchten“ [Tömmel 2004, S. 206].

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa soll nach Artikel IV-447 Absatz 2 am 1. November 2006 in Kraft treten, sofern dieser bis dahin von allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union nach den jeweiligen nationalen verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden ist. Der Stand der Ratifizierung des Verfassungsvertrags Anfang April 2006 sieht wie folgt aus:

Tabelle 3: Stand der Ratifizierung des Verfassungsvertrags (sortiert nach Ländernamen)

Mitgliedstaat	Ratifizierungsverfahren	Status	Datum
Belgien	Parlamentsbeschluss (beide Kammern)	ratifiziert	08.02.2006
Dänemark	Referendum (obligatorisch)	noch nicht ratifiziert	offen
Deutschland	Parlamentsbeschluss (beide Kammern)	ratifiziert	27.05.2005
Estland	Parlamentsbeschluss	noch nicht ratifiziert	offen
Finnland	Parlamentsbeschluss	noch nicht ratifiziert	offen
Frankreich	Referendum (fakultativ)	nicht ratifiziert	29.05.2005
Griechenland	Parlamentsbeschluss	ratifiziert	19.04.2005
Großbritannien	Referendum (konsultativ) sowie Parlamentsbeschluss (beide Kammern)	noch nicht ratifiziert	offen
Irland	Referendum (obligatorisch) sowie Parlamentsbeschluss	noch nicht ratifiziert	offen
Italien	Parlamentsbeschluss (beide Kammern)	ratifiziert	06.04.2005
Lettland	Parlamentsbeschluss	ratifiziert	02.06.2005
Litauen	Parlamentsbeschluss	ratifiziert	11.11.2004
Luxemburg	Referendum (konsultativ) sowie Parlamentsbeschluss	ratifiziert	10.07.2005
Malta	Parlamentsbeschluss	ratifiziert	06.07.2005

Mitgliedstaat	Ratifizierungsverfahren	Status	Datum
Niederlande	Referendum (konsultativ) sowie Parlamentsbeschluss (beide Kammern)	nicht ratifiziert	01.06.2005 (Referendum)
Österreich	Parlamentsbeschluss (Nationalrat und Bundesrat)	ratifiziert	25.05.2005
Polen	evtl. Referendum (fakultativ)	noch nicht ratifiziert	offen
Portugal	Referendum (fakultativ)	noch nicht ratifiziert	offen
Schweden	Parlamentsbeschluss	noch nicht ratifiziert	offen
Slowakei	Parlamentsbeschluss	ratifiziert	11.05.2005
Slowenien	Parlamentsbeschluss	ratifiziert	01.02.2005
Spanien	Referendum (konsultativ) sowie Parlamentsbeschluss (beide Kammern)	ratifiziert	18.05.2005
Tschechien	Referendum (fakultativ)	noch nicht ratifiziert	offen
Ungarn	Parlamentsbeschluss	ratifiziert	20.12.2004
Zypern	Parlamentsbeschluss	ratifiziert	30.06.2005

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa – als völkerrechtlicher Vertrag – sind in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sehr unterschiedlich geregelt. Die Ratifizierung kann durch Parlamentsbeschluss, Referendum oder einer Kombination aus beidem erfolgen. Die Volksabstimmungen müssen dabei zum einen in obligatorische und fakultative Referenden sowie angesichts ihres Stellenwerts zudem in rechtsverbindliche Referenden (Volksentscheide) oder konsultative Referenden (Volksbefragungen) unterschieden werden. Ein obligatorisches Referendum zum Verfassungsvertrag der Union existiert nur in Dänemark und Irland.

Ein formaler Abstimmungsakt des Europäischen Parlaments über den Vertrag über eine Verfassung für Europa ist nicht vorgesehen. Am 12. Januar 2005 hat das Europäische Parlament aber in einer symbolischen Abstimmung den Verfassungsvertrag mit deutlicher Mehrheit von 500 Ja-Stimmen gegenüber 137 Gegenstimmen und 40 Enthaltungen angenommen. Vor allem Europaabgeordnete aus Großbritannien, Polen und Tschechien stimmten gegen den Verfassungsvertrag.

4. Zusammenfassung

Der Auftrag des Konvents war kein leichtes Unterfangen. Erstmals in der europäischen Integrationsgeschichte übertrugen die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union einem Konvent, zusammengesetzt aus über Zweidritteln nationaler und europäischer Parlamentarier, die Vorbereitung einer Regierungskonferenz. In dieser schwierigen Reformsituation der Union stellte das inhaltlich nahezu allumfassende Mandat für die Arbeit des Konvents eine große Herausforderung von historischer Bedeutung dar.

Es war nicht davon auszugehen, dass alle Wünsche und Vorstellungen der Konventsmitglieder berücksichtigt würden, alle beteiligten Akteure nahmen Abstriche hin. Zudem beabsichtigte der Konvent keinen revolutionären Bruch mit dem bestehenden System der Europäischen Union. Das sensibel austarierte europäische Institutionengefüge bleibt daher in seinem Grundsatz erhalten. Wie aber gezeigt, konnten mit dem Verfassungsvertrag des Konvents zweifellos wichtige und innovative Maßnahmen für mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz innerhalb der Union getroffen werden. Dabei war hilfreich, dass sich die Konventsmitglieder erstens ihrer großen Verantwortung für die Zukunft der Europäischen Union bewusst waren, sich zweitens ein konstruktiver Teamgeist entwickelte, dies sicherlich auch aufgrund der hohen Erwartungen, und drittens die Realisierungschancen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs nicht aus dem Blickfeld gerieten. Im Fazit hat der Konvent in kürzester Zeit und unter großem Druck einen ausgesprochen guten Kompromiss hervorgebracht – einen einzigen und kohärenten Verfassungsvertrag, der sicher keine Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner ist. „Insgesamt überwiegen daher in den wesentlichen Grundzügen des neuen Verfassungsvertrages zwar die inhaltlichen Kontinuitätselemente, doch weist er gleichermaßen eine bemerkenswerte Fülle systemrationaler Neuerungen auf. Damit bietet der neue Text der erweiterten Union ein zukunftsfähiges Gehäuse auf bewährtem Grund, aber in zeitgerecht modernisierter Architektur“ [Müller-Graff 2004, S. 201].

In den Jahren zwischen 1992 und 2004 wurden die Verträge der Europäischen Union dreimal reformiert – im Jahr 1992 mit dem Maastrichter Vertrag, im Jahr 1997 mit dem Amsterdamer Vertrag und schließlich im Jahr 2000 mit dem Vertrag von Nizza. Somit ist abschließend festzuhalten, dass der im Oktober 2004 unterzeichnete Vertrag über eine Verfassung für Europa das zwölfjährige Reformstakkato beendet hat [Vgl. Hänsch 2004, S. 321]. Im Hinblick auf die drei skizzierten Zukunftsszenarien trifft das erste Szenario der

(Fern-) Steuerung durch den Europäischen Rat keinesfalls zu, vielmehr passt das zweite Szenario der Emanzipation des Konvents. Er hat einen einzigen, umfassenden sowie kohärenten Verfassungsvertrag ausgearbeitet und eine solche Eigendynamik entfaltet, die eine große und breite Wirkung in der Öffentlichkeit nach sich zog. Die politische Einigung über beachtliche 90 Prozent des Konventsentwurfs auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union rundet dieses Bild ab. Gleichwohl ist an dieser Stelle nochmals darauf hinzuweisen, dass der Konvent sehr darauf bedacht war, einen konsensfähigen Entwurf zu unterbreiten. Ob durch die erfolgreiche Arbeit des Konvents die konstitutionelle Evolution des dritten Szenarios als dauerhafte Beeinflussung der zukünftigen politischen Kultur der Union ermöglicht wird, kann sich erst nach dem Inkrafttreten des Verfassungsvertrags zeigen. Die Umsetzung der Neuerungen in der konkreten Europapolitik – das Mehr an Demokratie, Transparenz und Effizienz – muss sich dann in der Verfassungsrealität unter Beweis stellen, ebenso die erhoffte Akzeptanz bei den Unionsbürgern bis hin zu einer möglichen Entwicklung eines europäischen Verfassungspatriotismus. Das Potenzial eines weiteren Meilensteins in der europäischen Integrationsgeschichte ist jedenfalls erkennbar.

Kapitel IV: Finalität und Verfassung der Europäischen Union im Blickpunkt des Verfassungsvertrags

1. Verfassungsvertrag

Bereits die Bezeichnung des Konventsentwurfs als Verfassungsvertrag mit den beiden Komponenten ‚Verfassung‘ und ‚Vertrag‘ kann als Synthese einer intergouvernementalen – eher vertraglich fixierten – und einer supranationalen – eher verfassungsmäßig fixierten – Ausrichtung der Europäischen Union charakterisiert werden.

1.1 Präambel

Auch die Präambel beinhaltet einige Umschreibungen, die zum einen einem konföderativen Leitbild und zum anderen einem föderativen Leitbild zugeordnet werden können. So stehen die auf ihre nationale Identität und Geschichte stolzen Völker Europas sowie das in Vielfalt geeinte Europa eher für eine Konföderation und die immer engere Vereinigung der Völker Europas sowie die Fortsetzung des großen Unterfangens Europa eher für eine Föderation. In der „Wahrung der Kontinuität des gemeinschaftlichen Besitzstands“ hingegen finden sich ganz deutlich beide Leitbilder wieder. Auch wenn eine trennscharfe Unterscheidung sicherlich nicht möglich ist und zudem ein Leitbild nicht explizit benannt wird, kann doch die gleichzeitige Betonung eines immer engeren Zusammenschlusses und der wichtigen Rolle der Nationalstaaten im Sinne eines neuen Föderationsleitbilds interpretiert werden.

1.2 Teil I: Titel I „Definition und Ziele der Union“

Gründung der Union (Artikel I-1): Im ersten Artikel ist festgelegt, dass nicht der Verfassungsvertrag selbst, sondern die Mitgliedstaaten die Verbandskompetenz begründen. Zwar wird die Europäische Union von der Verfassung begründet, allerdings übertragen die Mitgliedstaaten der Union „Zuständigkeiten zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele (...). Die Union koordiniert die diesen Zielen dienende Politik der Mitgliedstaaten und übt die ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Zuständigkeiten in gemeinschaftlicher Weise aus“. Diese Entscheidung zur Kompetenzbegründung hat sich der Konvent nicht leicht gemacht, letztlich sollte aber der erste Artikel in symbolischer Weise dem nationalen Souveränitätsbedürfnis der Mitgliedstaaten gerecht werden. „Auf der Symbolebene wird die politische Entscheidung unterstrichen, dass der Verfassungsvertragsentwurf keine legitimatorische Ablösung von den Mitgliedstaaten betreibt“ [Bogdandy/Bast u.a. 2003, S.

415]. Zudem steht der Begriff der Europäischen Union unter anderem für das bewährte Zusammenspiel konföderativer und föderativer Strukturelemente als wichtiges begriffliches Kontinuitätsmerkmal. Schließlich stand im Vorentwurf des Konvents aus dem Oktober 2002 noch gar nicht fest, ob der Begriff Union nicht auch durch Europäische Gemeinschaft, Vereinigte Staaten von Europa oder Vereintes Europa ersetzt werden soll. Jedenfalls konnte auf diese Weise eine von Vereinfachungen und Zuspitzungen erschwerte Diskussion über andere Leitbilder vermieden werden. In diesem Kontext setzten sich im Übrigen die Regierungsvertreter Joschka Fischer und Dominique de Villepin für die Neudefinition des Begriffs „Union“ als „Föderation von Nationalstaaten“ ein [Vgl. CONV 574/1/03 REV 1, S. 2]. An dieser Stelle ist noch zu erwähnen, dass der Vorentwurf des Konventspräsidiums vom 28. Oktober 2002 die Festlegung auf ein föderales Strukturprinzip im ersten Artikel vorsah: „eine Union europäischer Staaten unter Wahrung ihrer nationalen Identität, die ihre Politiken auf europäischer Ebene eng abstimmen und die nach föderalem Modus bestimmte gemeinsame Zuständigkeiten wahrnehmen“ [Vorentwurf des Verfassungsvertrags, CONV 369/02, S. 8]. Allerdings stieß der Begriff „föderal“ wegen den unterschiedlichen Bedeutungen in den Mitgliedstaaten auf breite Ablehnung. Dabei standen die Vertreter Großbritanniens nicht allein dar, denn insgesamt 34 Konventsmitglieder forderten die Streichung des Wortes „föderal“ aus dem Verfassungsvertrag [Vgl. CONV 574/1/03 REV 1, S. 2]. Die dezidierte Nennung eines „föderalen Modus“ konnte sich somit bereits auf der Ebene des Konvents nicht durchsetzen. Folglich grenzte man sich bewusst von einer nationalstaatlich belegten Begrifflichkeit ab, auch wenn das föderale Prinzip implizit Inhalt des Verfassungsvertrags ist, wie weiter zu zeigen sein wird.

Die Werte und Ziele der Union (Artikel I-2 und 3): Die Nennung der Werte und Ziele der Europäischen Union an herausgehobener Stelle in den Artikeln 2 und 3 des Verfassungsvertrags lehnt sich an den Usus nationaler Verfassungen an. Im Sinne eines kontinuierlichen Zusammenwachsens der europäischen Völker soll die Existenz der Wertegemeinschaft der Union, aber auch die Notwendigkeit ihrer Förderung und Weiterentwicklung unterstrichen werden. Müller-Graff gibt zu bedenken, dass für die Europäische Union die Reihung der Wert- und Strukturprinzipien vor den Zielen nicht schlüssig ist: „Sie mag einem gefestigten staatlichen Gemeinwesen angemessen sein, sofern dieses als eine aus der Geschichte herausgebildete Organisation in seiner normativen Grundschrift überhaupt Gründe und Ziele seiner Existenz und Tätigkeit benennt. Legt man jedoch zugrunde, dass es bei der intendierten neuen Verfassung der

Union um die vertragliche Grundschrift eines zielbezogenen transnationalen Gemeinwesens geht, sollte eine konzeptionsstimmige Reihung nach der Gründungsaussage (...) zunächst die Ziele benennen (...) und erst daran anschließend die bei der Verwirklichung der Ziele maßgeblichen strukturierenden Grundsätze (...) und orientierenden Werte (...)“ [Müller-Graff 2003a, S. 115].

Beziehungen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten (Artikel I-5): Im Absatz 1 wird die Achtung der Mitgliedstaaten seitens der Union wie folgt zementiert: „Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor der Verfassung sowie die nationale Identität der Mitgliedstaaten, die in deren grundlegender politischer und verfassungsrechtlicher Struktur einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Sie achtet die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit“. Dieses ausdrückliche Bekennen zur elementaren Rolle der Nationalstaaten im Mehrebenensystem der Europäischen Union – im Titel I des Verfassungsvertrags – ist im Sinne einer Föderation der Nationalstaaten zu verstehen und darüber hinaus ein wichtiges Anliegen insbesondere Deutschlands, da mit der Achtung der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung die Staatsqualität der deutschen Bundesländer anerkannt wird.

Das Unionsrecht (Artikel I-6): Hier wird der Vorrang des Unionsrechts gegenüber dem Recht der Mitgliedstaaten festgeschrieben. Es heißt: „Die Verfassung und das von den Organen der Union in Ausübung der der Union übertragenen Zuständigkeiten gesetzte Recht haben Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten“. So ist der Artikel I-5 als konföderatives und – wohlgermerkt diesem nachfolgend – der Artikel I-6 als föderatives Strukturelement zu betrachten.

Die Symbole der Union (Artikel I-8): Die aufgenommenen Unionssymbole – Flagge, Hymne, Leitspruch, Währung und Europatag – dienen der Identifikation mit der Europäischen Union und stärken sie als Wertegemeinschaft. Der ganz nach französischem Vorbild neu eingeführte Leitspruch „In Vielfalt geeint“⁸⁷ kann hierbei gewissermaßen als Leitbild der Union interpretiert werden. Dies insbesondere auch deshalb, da für den Begriff „Leitspruch“ im Entwurf des Konvents noch der Begriff „Devise“ vorgesehen war und die

⁸⁷ Der zweite Artikel der französischen Verfassung vom 4. Oktober 1958 in der Version vom 8. Juli 1999 beinhaltet den Wahlspruch der Republik „Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit“ [Vgl. Kimmel 2000, S. 141].

Devise als Wahlspruch sicherlich nicht so aussagekräftig ist wie ein Leitspruch, der auf ein Ziel, eine Finalität hinführt bzw. hinführen kann. Versucht man den Leitspruch getrennt zu betrachten, würde man vermutlich die Vielfalt der Nationalstaaten eher einer Konföderation und die Einigung auf Unionsebene eher einer Föderation zuordnen. Hierzu ist allerdings die wichtige Feststellung zu treffen, dass der Leitspruch „In Vielfalt geeint“ sowohl den föderativen Grundgedanken der Einheit in Vielfalt bzw. der Vielfalt in Einheit als auch den konföderativen Grundgedanken des Erhalts der nationalen Identität sowie regionaler Besonderheiten charakterisiert. Auch wenn die Motive nicht identisch sein mögen, geht es doch jeweils um Pluralismus und um die Ausübung der Herrschaftsgewalt gemeinsam von den Mitgliedstaaten und der Union. Die vermeintliche Trennungslinie vermischt sich, weshalb der Leitspruch „In Vielfalt geeint“ sehr anschaulich die Idee eines neuen Föderationsleitbilds widerspiegelt.

1.3 Teil I: Titel II „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“

Grundrechte (Artikel I-9): In Absatz 1 erkennt die Union die Rechte, Freiheiten und Grundsätze der neu eingeführten Charta der Grundrechte an, welche den Teil II des Verfassungsvertrags bildet. Die vollständige Übernahme der Charta der Grundrechte stellt zweifellos eine der zentralen Errungenschaften der Konventsarbeit dar. Ein umfassender Grundrechtskatalog als Bestandteil des europäischen Verfassungsvertrags, wie auch in den meisten nationalen Verfassungen üblich, positioniert deutlich die Wichtigkeit einer gemeinsamen Werteordnung und rückt den Unionsbürger stärker in den Blickpunkt. Die Identifikation mit der Europäischen Union kann anhand eines leicht verständlichen Grundrechtskatalogs wahrscheinlich erleichtert werden und ist somit für das weitere Zusammenwachsen der europäischen Völker sowie für die Stärkung der Unionsebene hilfreich.

Unionsbürgerschaft (Artikel I-10): In Absatz 1 ist geregelt, dass die Unionsbürgerschaft zur nationalen Staatsangehörigkeit hinzutritt, diese aber nicht ersetzt. Auf die sehr kontroverse Diskussion, ob ein Identitäts- und Gemeinschaftsgefühl auf europäischer Ebene auch an eine gemeinsame und vor allem einzige Unionsbürgerschaft gebunden ist, kann nicht näher eingegangen werden. Die jetzige Regelung ist jedenfalls hinsichtlich eines neuen Föderationsleitbilds stimmig, denn die beiden „Bürgerschaften“ stehen symbolisch für das Neben- und Miteinander der nationalen und der europäischen Ebene. Keine der beiden Ebenen soll die andere ersetzen, vielmehr erfährt die Unionsbürgerschaft

ihre Legitimation aus der Staatsangehörigkeit, womit der Nationalstaat als Fundament der Europäischen Union einmal mehr unterstrichen wird.

1.4 Teil I: Titel III „Die Zuständigkeiten der Union“

Grundprinzipien (Artikel I-11): In Absatz 1 sind die Geltung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union sowie die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union fixiert. Hierzu Absatz 2: „Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird die Union innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in der Verfassung zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Alle der Union nicht in der Verfassung übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten“. Absatz 3: „Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend erreicht werden können, sondern wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser erreicht werden können. (...) Die nationalen Parlamente achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach dem in jenem Protokoll vorgesehenen Verfahren“. Absatz 4: „Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das für die Erreichung der Ziele der Verfassung erforderliche Maß hinaus. (...)“. Alle drei Prinzipien dienen einer klaren Regelung der Zuständigkeiten im Mehrebenensystem der Europäischen Union und folgen dem Grundsatz, dass die Kompetenzen von unten nach oben zu verteilen sind. Dahinter steht übergeordnet die Sorge des Verlusts nationaler Souveränität und konkret „das Anliegen, nationale, regionale und kommunale Verbände vor politischer und rechtlicher Gängelung durch die Union (...) zu schützen. Der Entwurf des Konvents nimmt dieses Anliegen auf und enthält Ansätze, wie mitgliedstaatliche Handlungsspielräume gewahrt oder gar gestärkt werden können“ [Bogdandy/Bast u.a. 2003, S. 418]. Namentlich ist dies in erster Linie die Neufassung des Subsidiaritätsprinzips, welches nun zum einen präziser definiert ist – beispielsweise die Ersetzung der „Ebene der Mitgliedstaaten“ durch „zentrale, regionale und lokale Ebene“⁸⁸

⁸⁸ „Damit ist nunmehr eine klare zweistufige Prüfung anhand materieller Kriterien möglich: In einem ersten Schritt ist die mangelnde Problemlösungskapazität auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene der Mitgliedstaaten festzustellen, in einem zweiten Schritt die Lösungskapazität der Union“ [Bogdandy/Bast u.a. 2003, S. 419].

– und zum anderen die nationalen Parlamente als weitere Kontrollinstanz zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips gemäß dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit einbindet.⁸⁹ Dabei stärkt die Legitimationskontrolle durch die nationalen Parlamente zugleich Prinzipien einer Föderation – Subsidiarität – als auch einer Konföderation – Nationalstaat. Müller-Graff weist darüber hinaus darauf hin, dass im Verfassungsvertrag noch eine ganze Reihe weiterer Elemente, teilweise unter Aufnahme älterer Ansätze existieren, die die nationalen Parlamente als „potenzielle Legitimationskontrolleure“ aufweisen.⁹⁰ In jedem Fall können die drei Grundprinzipien Einzelermächtigung, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit die Rolle der Nationalstaaten im politischen Gefüge der Europäischen Union stärken, wobei dies keineswegs nur in Anlehnung konföderativer Strukturelemente geschieht, denn die präzise Aufteilung der Zuständigkeiten auf die unterschiedlichen Ebenen ist auch ein konstitutives Merkmal des föderativen Grundgedankens. Im Fazit können diese Prinzipien sowohl zu einer Renationalisierung als auch zu einer Europäisierung von Zuständigkeiten führen, die Elemente der Leitbilder Konföderation und Föderation ergänzen bzw. mischen sich in diesem Punkt sichtlich.

Arten von Zuständigkeiten (Artikel I-12): Ein wichtiger Erfolg der Konventsarbeit ist die präzisere Festlegung und Ordnung hinsichtlich der Verteilung der Kompetenzen zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten. Die Zuständigkeiten werden nunmehr in ausschließliche Zuständigkeiten (Abs. 1), in geteilte Zuständigkeiten (Abs. 2) sowie in Koordinierungs-, Ergänzungs- und Unterstützungsmaßnahmen (Abs. 5) unterteilt und zudem wird ein Kompetenzkatalog für diese drei Zuständigkeitsbereiche benannt (siehe Art. I-13, Art. I-14 sowie Art. I-17). Eine bessere Systematik der Kompetenzen ist in der Vergangenheit vielfach und vehement gefordert und diskutiert worden. Dahinter steht allerdings kein dezidiertes Leitbild, vielmehr sind sowohl konföderative als auch föderative Aspekte relevant. In diesem Sinne ist darauf hinzuweisen, dass einerseits die vertikale Kompetenzordnung in einer föderalen Verfassung von elementarer Bedeutung ist

⁸⁹ „Damit werden sie ‚erstmalig in der Geschichte des europäischen Aufbauwerks in die Rechtsetzung auf europäischer Ebene einbezogen‘. Natürlich ist zu gewärtigen, dass es sich ‚nur‘ um einen nach geordneten Sicherungsmechanismus handelt. Hinzuweisen ist auch darauf, dass (...) kein unmittelbares Klagerecht eines nationalen Parlaments besteht. Weiterhin trifft die Kommission (...) eine Begründungspflicht, die sich lediglich auf Gesetzgebungsvorschläge erstreckt, was die Sicherung der Subsidiarität bei sonstigen Rechtsakten lockern kann“ [Ebd.].

⁹⁰ Dazu zählen beispielsweise die vielfältigen und obligatorischen Unterrichtsformen gegenüber den nationalen Parlamenten, die politische Kontrolle von Europol, die Bewertung der Tätigkeit von Eurojust, das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren sowie die Beteiligung an den Bewertungsmechanismen im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts [Vgl. Müller-Graff 2004, S. 198].

und andererseits „Forderungen zur grundsätzlichen Reform der vertikalen Kompetenzordnung zumeist unter dem Stichwort ‚Wahrung nationaler Souveränität‘ formuliert werden“ [Ebd., S. 415]. Auch hier zeigt sich folglich die immanente Synthese der beiden Leitbilder.

Flexibilitätsklausel (Artikel I-18): Mit der Flexibilitätsklausel wird gewährleistet, dass die Europäische Union im Rahmen der verfassungsvertraglich festgelegten Politikbereiche auch dann tätig werden kann, wenn die erforderlichen Befugnisse zur Verwirklichung eines der Ziele der Verfassung gar nicht vorgesehen sind. In diesem Fall, in dem das Handeln der Union erforderlich erscheint, „erlässt der Ministerrat einstimmig auf Vorschlag der Europäischen Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die geeigneten Maßnahmen“. In dem dynamischen Umfeld der Europäischen Union stellt die Flexibilitätsklausel ein wichtiges Instrument der Handlungsfähigkeit dar und kann somit die Verwirklichung der Verfassungsziele sichern. Die Union ist somit in der Lage, angemessen und flexibel auf politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Änderungen zu reagieren.

1.5 Teil I: Titel IV „Die Organe und Einrichtungen der Union“

Die Organe der Union (Artikel I-19): Die Analyse der Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament, dem Ministerrat, der Europäischen Kommission und dem Europäischen Rat hat ergeben, dass in diesem Institutionengefüge die intergouvernementalen und die supranationalen Strukturelemente gleichermaßen eine Stärkung erfahren. Die im Integrationsprozess der Europäischen Union mühsam austarierte Balance bleibt somit auch im Verfassungsvertrag bestehen. Erwähnenswert ist darüber hinaus, dass in Absatz 1 als ein Zweck der Institutionen genannt wird, dass diese den Interessen der Union, „denen ihrer Bürgerinnen und Bürger und denen der Mitgliedstaaten zu dienen“ haben. Somit wird weder die supranationale Ebene der Union noch die intergouvernementale Ebene der Mitgliedstaaten ausgeblendet. Die Organe der Union stehen zudem auch den Unionsbürgern gegenüber im Dienste. Also wiederum eine deutliche Entsprechung der Idee eines neuen Föderationsleitbilds.

1.6 Teil I: Titel V „Ausübung der Zuständigkeiten der Union“

Besondere Bestimmungen (Kapitel II): Wie bereits erwähnt, veranschaulichen die besonderen Bestimmungen zu den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (siehe Art. I-40), der Gemeinsamen Sicherheits- und

Verteidigungspolitik (siehe Art. I-41) und des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (siehe Art. I-42) das implizite Fortbestehen der so genannten Säulenstruktur, die durch die einheitliche Rechtspersönlichkeit der Union nach Artikel I-7 zumindest formal aufgelöst ist. Dabei ist zum einen zu bedenken, dass aus den genannten Gründen eine gewisse Verfahrensdifferenzierung innerhalb der Europäischen Union erforderlich ist und es sich zum anderen bei den Bereichen des Intergouvernementalen – mit dem Maastrichter Vertrag in der zweiten und dritten Säule verankert – und des Supranationalen – mit dem Maastrichter Vertrag in der ersten Säule verankert – ohnehin um keine trennscharfen Bereiche handelt, sich diese vielmehr im Laufe der Jahre vermischten.⁹¹ Außerdem sind im Verfassungsvertrag einige neue Strukturelemente enthalten, die die Integrationspotenziale in diesen aus nationalstaatlicher Sicht sensiblen Politikbereichen ausschöpfen und zugleich eine größere Flexibilität ermöglichen. Beispielsweise kann im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäische Rat einstimmig einen Europäischen Beschluss erlassen, „wonach der Rat in anderen als den in Teil III genannten Fällen mit qualifizierter Mehrheit beschließt“ (Art. I-40 Abs. 7). Auf dem Gebiet der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist die Möglichkeit einer engeren Zusammenarbeit einzelner Mitgliedstaaten vorgesehen. „Die Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander festere Verpflichtungen eingegangen sind, begründen eine ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Rahmen der Union“ (Art. I-41 Abs. 6). Beide Neuerungen sind von dem Bemühen geprägt, eine konstruktive und flexible Grundlage für die Weiterentwicklung der gemeinsamen Außen-, Sicherheits- sowie Verteidigungspolitik zu schaffen und diese innerhalb der Europäischen Union fest zu verankern.

Verstärkte Zusammenarbeit (Artikel I-44): Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union können im Rahmen der nicht ausschließlichen Unionszuständigkeiten untereinander eine Verstärkte Zusammenarbeit begründen. „Eine Verstärkte Zusammenarbeit ist darauf ausgerichtet, die Verwirklichung der Ziele der Union zu fördern, ihre Interessen zu schützen und ihren Integrationsprozess zu stärken“ (Abs. 1). Dabei wird der Europäische

⁹¹ „Danach war die Union der Bereich des Intergouvernementalen, in dem Parlament, Kommission und Gerichtshof weit gehend außen vor gehalten wurden (...) und in dem besonders souveränitätsempfindliche Themenfelder wie Außenpolitik, Rechts- und Innenpolitik verortet waren. Die Gemeinschaft war demgegenüber der Bereich, in dem unter Beteiligung supranationaler Akteure (...) ein höherer Grad der Integration angestrebt wurde. Diese Abgrenzung hat allerdings im Laufe der Zeit immer weniger trennscharf funktioniert, weil etwa der Gerichtshof einzelne Kompetenzen im Unionsrecht erhielt beziehungsweise weil im vergemeinschafteten Bereich einzelne vormals intergouvernementale Felder angesiedelt wurden“ [Mayer 2003, S. 407f.].

Beschluss über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit vom Rat als letztes Mittel erlassen, „wenn dieser feststellt, dass die mit dieser Zusammenarbeit angestrebten Ziele von der Union in ihrer Gesamtheit nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können, und sofern an der Zusammenarbeit mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten beteiligt ist“ (Abs. 2). Die Verstärkte Zusammenarbeit wirkt sich einerseits durch unterschiedliche Kooperationsinhalte und Kooperationskreise sicherlich negativ auf die Transparenz, die Übersichtlichkeit und das Gemeinschaftsgefühl im europäischen Integrationsprozess aus, andererseits ist sie ein legitimes Mittel, um hinsichtlich der gesteigerten Heterogenität der erweiterten Union die Gefahr der Stagnation zu vermeiden. Die Verstärkte Zusammenarbeit ist somit im Sinne der Dynamik und Flexibilität auch in Zukunft eine sinnvolle Ergänzungsmaßnahme. Zudem sieht der Verfassungsvertrag Regelungen vor, die innerhalb der Verstärkten Zusammenarbeit selbst mehr Offenheit ermöglichen und die Gemeinschaftsmethode stärken. So können im Anwendungsbereich der Verstärkten Zusammenarbeit nach Artikel III-422 Absatz 1 die beteiligten Mitgliedstaaten im Rat „einstimmig einen Europäischen Beschluss dahin gehend erlassen, dass er mit qualifizierter Mehrheit beschließt“. Im gleichen Kontext – also nach einstimmigem Europäischen Beschluss der beteiligten Mitgliedstaaten im Rat – ist der Übergang vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren möglich (Art. III-422 Abs. 2).

1.7 Teil II: „Die Charta der Grundrechte der Union“

Präambel: Der Konvent hat die Charta der Grundrechte, welche ebenfalls von einem Konvent ausgearbeitet und anlässlich des Europäischen Rates von Nizza im Dezember 2000 von der Präsidentin des Europäischen Parlaments, dem Präsidenten des Rates und dem Präsidenten der Kommission unterzeichnet und feierlich verkündet wurde, vollständig übernommen. Mit dieser Charta sind zum ersten Mal in der europäischen Integrationsgeschichte in einem einzigen Text die Gesamtheit der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Unionsbürger nicht nur zusammenfasst, sondern integraler Bestandteil des europäischen Vertragswerks, in diesem Fall des Vertrags über eine Verfassung für Europa. Dies mag das etwas seltsame Vorhandensein zweier Präambeln im Verfassungsvertrag erklären. Auch die Präambel der Charta verbindet die Elemente der Leitbilder Föderation und Konföderation. Nach dieser sind die Völker Europas entschlossen, „sich zu einer immer engeren Union“ zu verbinden, wobei die Union die „Vielfalt der Kulturen und Traditionen der Völker Europas“ sowie die

ationale „Identität der Mitgliedstaaten“ und die „Organisation ihrer staatlichen Gewalt auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene“ achtet. Somit lässt sich ebenfalls für diese Präambel festhalten, dass die Betonung sowohl eines immer engeren Zusammenschlusses als auch der wichtigen Rolle der Nationalstaaten den Aspekten eines neuen Föderationsleitbilds gerecht wird.

1.8 Teil IV: „Allgemeine und Schlussbestimmungen“

Aufhebung der früheren Verträge (Artikel IV-437): Mit dem Verfassungsvertrag werden zum einen der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sowie der Vertrag über die Europäische Union und zum anderen nach Maßgabe des entsprechenden Protokolls die Rechtsakte und Verträge zur Ergänzung oder Änderung des EG- bzw. EU-Vertrags aufgehoben – ausgenommen bleiben einige Bestimmungen im Zusammenhang mit Beitrittsverträgen. Der Verfassungsvertrag tritt somit bis auf wenige Ausnahmen an die Stelle des bisherigen unübersichtlichen Vertragswerks. Damit positioniert er sich an herausragender Stelle und unterstreicht seine Wichtigkeit und Besonderheit in der europäischen Integrationsgeschichte, die bisher eher dem Prinzip ‚Flickenteppich‘ folgte.

Rechtsnachfolge und rechtliche Kontinuität (Artikel IV-438): Analog der Aufhebung der früheren Verträge regelt der Absatz 1, dass die durch den Verfassungsvertrag geschaffene Europäische Union „die Rechtsnachfolge der durch den Vertrag über die Europäische Union gegründeten Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft“ antritt. Darüber hinaus enthält dieser Artikel die Detailregelungen zur Wahrung der rechtlichen Kontinuität.

Übergangsbestimmungen für bestimmte Organe (Artikel IV-439): „Die Übergangsbestimmungen zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, zur Definition der qualifizierten Mehrheit im Europäischen Rat und im Rat, einschließlich in den Fällen, in denen nicht alle Mitglieder des Europäischen Rates oder des Rates an der Abstimmung teilnehmen, und zur Zusammensetzung der Kommission, einschließlich des Außenministers der Union, sind im Protokoll über die Übergangsbestimmungen für die Organe und Einrichtungen der Union enthalten“. Es konnte nicht davon ausgegangen werden, dass der Verfassungsvertrag ohne Übergangsbestimmungen im institutionellen Bereich bzw. bei den Entscheidungsverfahren auskommt, ließ der Konvent hier doch bewusst Spielraum für die Verhandlungsebene der Staats- und Regierungschefs der Union. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang der vom Verfassungsvertrag selbst in einigen

Fällen vorgesehene Reformzeitplan, beispielsweise die Neuregelung der Zusammensetzung der Kommission ab dem Ende der Amtszeit der ersten, unter Anwendung der Verfassung ernannten Kommission durch den Europäischen Rat per Europäischen Beschluss (siehe Art. I-26 Abs. 5 und 6). Auf diese Weise werden zukünftige Reformen fest vorgeschrieben, was sicherlich als ein großer Vorteil zu werten ist.

Protokolle und Anhänge (Artikel IV-442): Die Protokolle und Anhänge sind Bestandteil des Verfassungsvertrags. Mayer weist darauf hin, dass Protokolle leicht zu einem Nebenverfassungsrecht führen können und zudem aus der Welt des Völkervertragsrechts stammen: „Verfassungen sind in aller Regel nicht von Protokollen begleitet. Zugegebenermaßen ist der vom Konvent vorgelegte Text ein Entwurf für einen Vertrag, wenn auch ein Vertrag über eine Verfassung, danach geht es letzten Endes auf einer formalen Ebene doch eher um Völkervertragsrecht. Allerdings wird auf der politischen Ebene mittlerweile vielfach so selbstverständlich verkürzt von ‚Verfassung‘ gesprochen, dass es schlicht verwundert, dass man den Verfassungsanspruch so schnell aufgegeben und hier nicht statt der Protokolle ein Konzept verwendet hat, das die Originalität des ganzen Unternehmens besser beschrieben hätte“ [Mayer 2003, S. 401]. Diesem Gedankengang ist sicherlich in seiner Grundidee zuzustimmen, fördern doch zusätzliche Protokolle und Anhänge nicht gerade das Ziel eines geschlossenen und kohärenten Verfassungsvertrags. Letztlich verwundert es aber kaum, dass sowohl der Konvent als auch die Staats- und Regierungschefs der Union sich dieses Mittels bedienen und einige komplexe und sensible Bereiche im Anhang abhandeln, um unter anderem das Gesamtbild des eigentlichen Verfassungsvertrags nicht zu stören. Dies ist zwar unter den Gesichtspunkten von Transparenz und Geschlossenheit kein erstrebenswerter Zustand, das Vorhandensein von Protokollen unterstreicht aber in gewisser Weise die Besonderheit der Europäischen Union – so gesehen kann auch das äußere Erscheinungsbild ihrer vertraglichen Grundlagen nicht in ein nationales Korsett gezwängt werden.

Ordentliches Änderungsverfahren (Artikel IV-443): Das ordentliche Änderungsverfahren ist ein sehr anschauliches Beispiel für die gelungene Kombination der Komponenten eines neuen Föderationsleitbilds. Einerseits wird der Konvent im künftigen Integrationsprozess verstetigt, denn nach Absatz 2 soll bei Änderungsverfahren der Präsident des Europäischen Rates einen Konvent bestehend aus Vertretern der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten, der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission einberufen. Die Implementierung der Konventsmethode

ist ein großer Erfolg und „der erste Schritt von der Intergouvernementalität in die Gemeinschaftsmethode bei EU-Reformen“ [Hänsch 2002, S. 226]. Andererseits wird die Rolle der Mitgliedstaaten bei den ordentlichen Änderungsverfahren bestätigt und zementiert, denn nach Absatz 3 ist eine Konferenz der Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten einzuberufen, welche die vorzunehmenden Vertragsänderungen vereinbart. Diese treten erst in Kraft, „nachdem sie von allen Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind“. Die letzte Entscheidung verbleibt demnach nach wie vor auf mitgliedstaatlicher Ebene. Darüber hinaus sieht das ordentliche Änderungsverfahren nach Absatz 1 vor, dass die „Regierung jedes Mitgliedstaats, das Europäische Parlament oder die Kommission (...) dem Rat Entwürfe zur Änderung dieses Vertrags vorlegen“ kann und diese Entwürfe den nationalen Parlamenten zur Kenntnis gebracht werden. Das Initiativrecht für Verfassungsänderungen liegt folglich sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene und die nationalen Parlamente werden stärker einbezogen. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang schließlich der Absatz 4, der die Option für mehr Flexibilität hinsichtlich des Erfordernisses der Einstimmigkeit bei Änderungen impliziert: „Haben nach Ablauf von zwei Jahren nach der Unterzeichnung des Vertrags zur Änderung dieses Vertrags vier Fünftel der Mitgliedstaaten den genannten Vertrag ratifiziert und sind in einem Mitgliedstaat oder mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Ratifikation aufgetreten, so befasst sich der Europäische Rat mit der Frage“.

Vereinfachtes Änderungsverfahren (Artikel IV-444): Für mehr Flexibilität, Supranationalität und einen größeren Einfluss der nationalen Parlamente steht das vereinfachte Änderungsverfahren. Nach Absatz 1 ist der Übergang von der Einstimmigkeit zur Mehrheitsentscheidung in einem Bereich oder in einem bestimmten Fall nach Maßgabe von Teil III – ausgenommen militärischer oder verteidigungspolitischer Bezüge – möglich. Absatz 2 sieht den Übergang vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren für Europäische Gesetze oder Rahmengesetze nach Maßgabe von Teil III vor. „Jede vom Europäischen Rat auf der Grundlage von Absatz 1 oder Absatz 2 ergriffene Initiative wird den nationalen Parlamenten übermittelt. Wird diese Initiative innerhalb von sechs Monaten nach der Übermittlung von einem nationalen Parlament abgelehnt, so wird der Europäische Beschluss nach Absatz 1 oder Absatz 2 nicht erlassen. Wird die Initiative nicht abgelehnt, so kann der Europäische Rat den Europäischen Beschluss erlassen. Der Europäische Rat erlässt die Europäischen Beschlüsse nach den Absätzen 1 und 2 einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der Mehrheit seiner Mitglieder

beschließt“ (Abs. 3). Bleibt festzuhalten, dass die mit dem vereinfachten Änderungsverfahren verbundene Stärkung des Supranationalitäts-, Integrations- und Flexibilitätspotenzials mit einer vermehrten Einflussnahme der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten einhergeht und somit zugleich föderative und konföderative Elemente beinhaltet.

Geltungsdauer (Artikel IV-446): Der Verfassungsvertrag ist auf unbegrenzte Zeit geschlossen. Dazu sei lediglich erwähnt, dass hiermit ein wichtiges staatsanaloges Verfassungselement, der intensive und dauerhafte Bindungswille betont ist.

Ratifikation und Inkrafttreten (Artikel IV-447): Bei der Ratifikation des Verfassungsvertrags sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Union wie bei allen anderen Vertragsabschlüssen auf europäischer Ebene auch die „Herren des Vertrags“. Nach Absatz 1 muss der Vertrag über eine Verfassung für Europa von allen Mitgliedstaaten nach den jeweiligen nationalen verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert werden und tritt nach Absatz 2 am 1. November 2006 in Kraft, „sofern alle Ratifikationsurkunden hinterlegt worden sind“. In diesem Zusammenhang hält Müller-Graff fest, dass der bereits für die gegenwärtige Rechtslage maßgebliche Gedanke beibehalten wird, „das europäische Gemeinwesen durch einen einstimmig zu ratifizierenden völkerrechtlichen Vertrag zwischen den beteiligten Staaten zu konstituieren. (...) Als grundlegendes Element der Verfassungskontinuität zeigt sich daher, dass eine Transformation der Union in einen Staat mit klassischer Souveränität vom Entwurf nicht konzipiert wird und mithin auch eine Ersetzung der Mitgliedstaaten durch die neue Europäische Union als originärem oder alleinigem Hoheitsträger nicht vorgesehen ist“ [Müller-Graff 2003b, S. 302]. Das Gleiche gilt für das ordentliche Änderungsverfahren nach Artikel IV-443.

2. Funktionalität des neuen Föderationsleitbilds und der Verfassung sui generis

Die Zusammenschau der föderativen und konföderativen Elemente sowie der Flexibilitätselemente beweist, dass der vom Konvent erarbeitete und von den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union unterzeichnete Vertrag über eine Verfassung für Europa diesen zentralen Charakteristika eines neuen Föderationsleitbilds und einer Verfassung sui generis auf europäischer Ebene gerecht wird. Diese Analyse kann zwar nicht den Anspruch auf Vollständigkeit erheben, aber ihr Ergebnis ist sicherlich auf die

Gesamtstruktur des Verfassungsvertrags übertragbar. Damit steht das Konzept des Verfassungsvertrags in der Kontinuität des bisherigen europäischen Integrationsprozesses. „In der Frage nach dem Grundkonzept des Konventsentwurfs für die neue Europäische Union ist erkennbar, dass sich dessen Kern nicht vom gegenwärtig rechtswirksamen Konzept für Europäische Gemeinschaften und Europäische Union in ihrem Verbund als zielgebundenes transnationales Gemeinwesen eigener Art mit föderationsartigen Zügen unterscheidet. (...) Der Entwurf setzt in seinem Grundkonzept schließlich auch die Kombination aus Supranationalität und Intergouvernementalität der gegenwärtigen Union fort“ [Ebd., S. 302ff.]. Diese offensichtliche Kontinuität zieht die legitime Frage nach sich, ob mit dem Verfassungsvertrag überhaupt die genannten Funktionen eines Leitbilds bzw. einer Verfassung erfüllt werden können.

Nach Janning liegt die Bedeutung und Funktion von Finalitätsleitbildern darin begründet, dass (1.) sie die Erwartungen der Akteure an die Integrationsentwicklung bündeln und somit Orientierung vermitteln, (2.) sie die Ableitung von Maßstäben und Aufgaben für Akteure und Institutionen der europäischen Politik erlauben, (3.) sie der aktuellen Europapolitik Bedeutung zumessen und (4.) in den umstrittenen Stationen europäischer Entscheidungen stabilisierend wirken [Vgl. Janning 2002, S. 280]. Zwar bekennt sich der Verfassungsvertrag nicht ausdrücklich zu einem Finalitätsleitbild und hier insbesondere zu einem neuen Föderationsleitbild für die Europäische Union, aber es gibt doch einige Anhaltspunkte, welche eine mit dem Entstehungskontext und den Inhalten des Verfassungsvertrags verbundene neue Qualität in der Leitbildfrage verdeutlichen:

- Zunächst verleiht die erstmalig in der europäischen Integrationsgeschichte angewandte Konventsmethode an sich dem Verfassungsvertrag ein besonderes Gewicht. Dies zum einen aufgrund des zweistufigen Verfahrens, bei dem zunächst der aus nationalen sowie europäischen (Parlaments-) Vertretern zusammengesetzte Konvent den Text erarbeitet hat und erst im Anschluss daran auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union dieser Entwurf beraten und im Wesentlichen unverändert beschlossen wurde. Dieses zweistufige Verfahren steht somit für einen besonders intensiven Diskussions- und Entscheidungsfindungsprozess, der die beteiligten Akteure in bisher ungewohnter Weise einbezieht und dessen Ergebnisse damit eine neue Qualität erreichen. Zum anderen stand die Arbeit des Konvents in besonderer Weise in der Öffentlichkeit, begleitet von einer auffallend breiten Medienberichterstattung. Auch dies untermauert schließlich die neue Qualität des Verfassungsvertrags.

- Der neue Leitspruch „In Vielfalt geeint“, der bereits in der Präambel Erwähnung findet, ist als Leitbild der Union interpretierbar. Er spiegelt sowohl den föderativen Grundgedanken der Einheit in Vielfalt bzw. der Vielfalt in Einheit als auch den konföderativen Grundgedanken des Erhalts der nationalen Identität sowie regionaler Besonderheiten wider, womit die Idee eines neuen Föderationsleitbilds versinnbildlicht wird.
- Die bisherigen föderativen und konföderativen Strukturelemente der Europäischen Union werden mit dem Verfassungsvertrag nicht nur verstetigt, sondern jeweils sogar gestärkt. Im Sinne der Ausschöpfung des Supranationalitäts- und Integrationspotenzials gelangt Müller-Graff zu der Einschätzung, dass deutlicher als bisher der föderationsartige Charakter der Europäischen Union textlich hervortritt, ohne dass dies ausdrücklich so bezeichnet wäre: Sind die föderativen „Elemente derzeit eher verstreut oder absent, gewinnen sie nunmehr die schärferen Konturen einer gereiften Textstufe“ [Müller-Graff 2004, S. 194]. In diesem Zusammenhang ist außerdem zu erwähnen, dass ‚Lagerkämpfe‘ strikter Verfechter einer supranationalen oder intergouvernementalen Ausrichtung der Union eine weitaus geringere Rolle spielen und vielmehr das Vorhandensein beider Strukturmerkmale zu einer gewachsenen Selbstverständlichkeit der europapolitischen Akteure gereift ist. Göler gelangt bei der Analyse der Konventsarbeit zu einem ähnlichen Resultat: „Die Analyse der verschiedenen Verfassungsentwürfe und Positionspapiere hat gezeigt, dass sich trotz aller Divergenzen eine Fülle von Konsenspunkten herauskristallisiert hat. Extrempositionen in eine strikt föderalistische oder rein intergouvernementale Richtung bilden hingegen die Ausnahme. (...) So wird in den meisten föderalistischen Entwürfen bewusst die Beibehaltung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung aufgegriffen, während sich umgekehrt in eher intergouvernementalen Entwürfen Forderungen nach einer Stärkung des Europäischen Parlaments und der Kommission finden“ [Göler 2003a, S. 27]. Diese allgemein feststellbare Entwicklung ist für den weiteren Integrationsprozess der Union nützlich, was Tömmel wie folgt präzisiert: „Supranationalisierung der Union und intergouvernementale Absicherung des Integrationsprozesses sind somit als parallele, einander ergänzende Prozesse, und nicht als einander ausschließende Wege der Integration zu fassen (...)“ [Tömmel 2004, S. 207].

- Schließlich muss die Frage nach der Finalität der Europäischen Union noch in folgendem Kontext gesehen werden: „Die häufig beschworene oder auch kritisierte ‚Methode Monnet‘ verzichtete auf eine eindeutige Festlegung einer endgültigen Finalität, um den schrittweisen Prozess des Auf- und Ausbaus des gemeinsamen Unterfangens nicht durch eine unproduktive, ja doktrinäre Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen und teilweise sogar konträren Visionen und Konzepten ‚unnötigerweise‘ zu erschweren, wenn nicht sogar zu verhindern“ [Wessels 2002, S. 83]. Wie gezeigt, sind in jüngster Vergangenheit deutliche Annäherungen und Synthesen genau solcher konträren Visionen und Konzepte erkennbar, worauf zukünftig aufgebaut werden sollte. Dieses Zitat steht aber auch symbolisch für das spezifische Erfordernis an Offenheit, Dynamik und Flexibilität im europäischen Integrationsprozess, was bei der Frage nach dem Finalitätsleitbild mit in die Waagschale zu legen ist. Der Verfassungsvertrag verzichtet jedenfalls auf die explizite Nennung eines Finalitätsleitbilds, lässt die Frage nach der Finalität also im Prinzip offen. Somit werden künftige verfassungsvertragliche Änderungen „weder in intergouvernementaler noch in bundesstaatlicher Richtung präjudiziert“ [Müller-Graff 2004, S. 188]. Auch wenn in diesem Kontext das Unikat Europäische Union auf die explizite Nennung eines Finalitätsleitbilds verzichten könnte, ist doch unbestritten die Festlegung auf elementare Strukturmerkmale und Verfassungsziele erforderlich, um dem künftigen Integrationsprozess ein konstruktives Fundament und einen gemeinsamen Fahrplan zu ermöglichen. Dies ist zweifellos im Verfassungsvertrag geschehen.

Im Fazit wird die These vertreten, dass aufgrund der neuen Qualität des Verfassungsvertrags das diesem implizite neue Föderationsleitbild die oben genannten Funktionen erfüllen kann und daher imstande ist, in einer schwierigen Integrationsphase den Bemühungen um Festigung und Weiterentwicklung der Europäischen Union eine fundierte Handlungsbasis, ein klares Handlungsziel und die nötige Transparenz zu verleihen.

Ob der Vertrag über eine Verfassung für Europa die von Läufer benannten sieben spezifischen Funktionen einer europäischen Verfassung erfüllt [Vgl. Läufer 1998, S. 569ff.], welche die sui generis-Gestalt der Europäischen Union, insbesondere ihr Mehrebenensystem sowie ihre Charakteristika Wandel, Dynamik und Flexibilität berücksichtigen, soll folgender Überblick zeigen:

- *Vertragsverfassung*: Das Erfordernis einer Vertragsverfassung als Ergebnis der Willenseinigung aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union und legitimiert durch den politischen Willen der Unionsbürger wird augenscheinlich erfüllt. Zum einen kann aufgrund der Konventsarbeit und der anschließenden politischen Einigung auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs von einer besonderen und historisch einmaligen Willenseinigung gesprochen werden und zum anderen stehen die nationalen Ratifizierungsverfahren nach ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Bestimmungen und der Zustimmung des Europäischen Parlaments vom 12. Januar 2005 – auch wenn diese Abstimmung für das Inkrafttreten formal nicht notwendig ist – für die Legitimation durch den politischen Willen der Unionsbürger. Darüber hinaus ist mit der Bezeichnung „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ und den entsprechenden Inhalten die Idee einer Vertragsverfassung – Integrationssteigerung vertraglich kooperierender Nationalstaaten auf europäischer Ebene – idealtypisch umgesetzt. In diesem Zusammenhang sei noch angemerkt, dass ein häufig geforderter unmittelbarer verfassungsgebender Akt in Form eines unionsweiten Referendums oder der Wahl einer verfassungsgebenden Versammlung durch die Unionsbürger aus demokratie- und verfassungstheoretischer Sicht keine notwendige Voraussetzung ist und auch gar keine Vorgaben für das supranationale Herrschaftsmodell sui generis der Europäischen Union existieren können [Vgl. Dorau 2001a, S. 166; Vgl. Nicolaysen 2001, S. 96].
- *Komplementärverfassung*: Der Verfassungsvertrag tritt ausdrücklich als europäische Zuordnungs- und Regelungsebene zu den nationalen Verfassungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ergänzend hinzu, eine Ersetzung der nationalen Verfassungen ist in keiner Weise impliziert oder präjudiziert. Das Potenzial, die gleichförmige Ausrichtung auf die Vollendung der Union zu beeinflussen und zu fördern, zeigt sich eindrucksvoll an der Verdichtung des transnationalen Gemeinwesencharakters der Europäischen Union. Diese Verdichtung „kommt vor allem in Gestalt zahlreicher zunächst äußerer Merkmale einher, die zuallererst in der Zusammenführung von Gemeinschaft und Union zu einer einzigen übergreifenden Organisation und in der auffällig forcierten Nutzung des tradierten Vokabulars staatlicher Gemeinwesen aufscheinen. (...) Für die inhaltliche Verdichtung des Gemeinwesencharakters hervorhebenswert ist die ausdrückliche Verpflichtung der unionalen Organe auf die gemeinsamen Werte, Ziele und Interessen sowie auf die Kohärenz, Effizienz und Kontinuität ihrer Politik und Maßnahmen. Dies bedeutet nicht weniger als die umfängliche Ausrichtung auf ein unionales Gemeinwohl“ [Müller-Graff 2004, S.

195f.].⁹² Mit Blick auf die weitere Integration im Sinne einer immer enger vereinten Europäischen Union wird somit die symbiotische Beziehung der nationalen und europäischen Ebene unterstrichen.

- *Integrationsverfassung*: Hiernach müssen Ziele und Verfahren zur weiteren Vergemeinschaftung und zur weiteren Vertiefung der europäischen Integration enthalten sein, wobei den Aspekten Transparenz, Bürgernähe und Demokratie Rechnung zu tragen ist. Wie bereits gezeigt werden konnte, sieht der Verfassungsvertrag zweifellos geeignete Maßnahmen für mehr Transparenz, Bürgernähe und Demokratie vor. Auch die Ziele und Verfahren zur weiteren Vergemeinschaftung und Vertiefung finden Berücksichtigung. Nach Müller-Graff kann die Zielbindung des Artikels I-3 Absätze 1 bis 4 „Die Ziele der Union“ folgendermaßen charakterisiert werden [Vgl. Ebd., S. 191ff.]: (1.) Die Förderung des Friedens, der Werte der Union und des Wohlergehens ihrer Völker als überwölbende Oberziele; (2.) die Gewährleistung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen sowie eines Binnenmarkts mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb für die Unionsbürger als operative Hauptziele zur Verwirklichung der überwölbenden Ziele; (3.) interne Förderziele, die allerdings weit gefasst und überwiegend offen sind. Sie sollen auf die nachhaltige Entwicklung Europas hinwirken und beinhalten als Gesamtziel ökonomische, soziale und ökologische Komponenten. „Bemerkenswert ist die zwar nach gereichte, aber dann doch ausdrücklich aufgenommene kulturelle Zieldimension, die als Wahrung des Reichtums der kulturellen und sprachlichen Vielfalt und als Sorge für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas gefasst ist“ [Ebd., S. 193] sowie (4.) ein ehrgeiziges außenpolitisches Zielprogramm. Verkürzt dienen diese Ziele dem Gemeinwohl der Union, wobei dieser zur Verfolgung der Ziele nach Artikel I-3 Absatz 5 geeignete Mittel entsprechend den ihr übertragenen Zuständigkeiten zur Verfügung stehen. Darüber hinaus enthält der Verfassungsvertrag eine Reihe weiterer Vorkehrungen, die die Vergemeinschaftung und Integration der Europäischen Union forcieren können, beispielsweise die Flexibilitätsklausel (Art. I-18), die Verstärkte Zusammenarbeit (Art. I-44), das vereinfachte Änderungsverfahren hinsichtlich des Übergangs von der

⁹² Als staatsanalogisierende Elemente des Verfassungsvertrags nennt Müller-Graff beispielsweise: Nutzung des Begriffs Verfassung, neue Bezeichnungen der Rechtsakte (Europäisches Gesetz statt Verordnung sowie Europäisches Rahmengesetz statt Richtlinie), bundesstaatsähnliche Definition der Kompetenzkategorien, Festlegung von Unionssymbolen an exponierter Stelle, Einfügung der umfassenden Charta der Grundrechte, Zuständigkeiten der Union, allgemeine Gemeinwesenthemen von Grundrechten, Unionsbürgerschaft, Organordnung und Finanzen [Vgl. Müller-Graff 2004, S. 195f.].

Einstimmigkeit zur Mehrheitsentscheidung sowie vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. IV-444) oder der Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, in dem explizit die Möglichkeit des Übergangs zur qualifizierten Mehrheit festgeschrieben ist (Art. I-40). Es bleibt demnach festzuhalten, dass der Verfassungsvertrag die Funktion einer Integrationsverfassung durchaus erfüllt.

- *Wandelverfassung*: Die Dynamik der Europäischen Union durch sinnvolle Maßnahmen für Evolution und Wandel zu fördern, ist das Ziel einer Wandelverfassung. Die sehr differenzierten Flexibilitätselemente des Verfassungsvertrags fanden bereits Erwähnung, so dass an dieser Stelle auf eine wiederholte Nennung verzichtet werden kann. Es ist allerdings zu betonen, dass dem Verfassungsvertrag im Vergleich zu den gültigen Verträgen der Europäischen Union nicht nur ein größeres Potenzial an Flexibilität und Offenheit zugesprochen [Vgl. Hänsch 2004, S. 322], sondern dies sogar als ein besonderes Kennzeichen betrachtet wird: „In der Vielzahl und Vielfalt von ‚opt outs‘, ‚opt ins‘, ‚Notbremsen‘ und ‚Beschleunigern‘ wird sogar ein Markenzeichen des Verfassungsvertrags gesehen“ [Wessels 2004, S. 173]. Einer dynamischen Entwicklung der europäischen Integration im Sinne von Evolution und Wandel steht der Verfassungsvertrag somit nicht im Weg. Bei aller Dynamik soll weiterhin das Ziel einer immer engeren Union unter Berücksichtigung der wichtigen Rolle der Nationalstaaten verfolgt werden. Nach dem Verfassungsvertrag findet daher die europäische Integration in diesem Bewusstsein von zielgerichteter Dynamik und Finalität statt.
- *Inkorporationsverfassung*: Regelungen über das Verhältnis der Europäischen Union zu ihrem vor allem europäischen, aber auch regionalen und internationalen Umfeld finden sich detailliert in Absatz 4 des Artikels I-3 „Die Ziele der Union“, in dem es heißt: „In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen. Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, freiem und gerechtem Handel, Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen“. In Absatz 1 des Artikels I-57 „Die Union und ihre Nachbarn“ steht zudem: „Die Union entwickelt besondere Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft, um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge,

friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet“. Für diese Zwecke ermöglicht der Absatz 2 spezielle Übereinkünfte mit den betreffenden Ländern, die gegenseitige Rechte und Pflichten beinhalten. Die Union strebt also an, ihre Außenbeziehungen im Sinne der Förderung der Werte und Interessen der Union zu gestalten und damit Verantwortung für die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung nicht nur in ihrer näheren Nachbarschaft zu übernehmen. Dass dies kein Lippenbekenntnis sein soll, zeigen die Einführung des Außenministers und die Weiterentwicklung im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, also das deutliche Ziel der Stärkung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der Union. Die Optimierung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie die Sicherstellung der Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen des auswärtigen Handelns der Europäischen Union stehen hierbei im Vordergrund.

- *Verbandsverfassung*: Sicherlich kann nicht von einer Klärung und Neudefinition des Verbandscharakters der Europäischen Union durch den Verfassungsvertrag gesprochen werden, aber von mehr Klarheit und Deutlichkeit. Auch wenn ein Finalitätsleitbild nicht klar benannt und neu definiert ist, werden – wie aufgezeigt – sowohl die konföderativen als auch die föderativen Strukturmerkmale der Union deutlich gestärkt und zugleich die Supranationalitäts- und Integrationspotenziale ausgeschöpft. Der Verfassungsvertrag impliziert somit ein neues Föderationsleitbild, welches sich in dem neu eingeführten Leitspruch „In Vielfalt geeint“ ausdrückt. Darüber hinaus dient eine ganze Reihe von Elementen der Identifikation mit der Europäischen Union als Wertegemeinschaft, beispielsweise der Verfassungsbegriff, die ausführliche Präambel, die Verankerung der Werte und Ziele der Union, die Charta der Grundrechte oder die Unionssymbole. Besonders die Erwähnung der Werte der Union in Artikel I-2 an exponierter Stelle und noch vor den Zielen der Union unterstreicht dies: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet“. Der Verfassungsvertrag umfasst daher die Idee einer Werteverfassung und, wenn auch in abgeschwächter Form, die einer Verbandsverfassung.

- *Strategieverfassung*: Als Fahrplan zur Vollendung der Integration sollten hier der Weg zur Vergemeinschaftung sowie die einzelnen Zeitziele und Etappen vorgezeichnet werden. Für den bisherigen Integrationsprozess nennt Läufer „etwa Zeitziele und deren prozessuale Umsetzung wie die Projekte ‚Binnenmarkt `92‘, ‚Währungsunion `99‘ und ‚Politische Union 2000‘“ [Läufer 1998, S. 571f.]. Nach Vollendung der Währungsunion mit der Einführung des Euro zum 1. Januar 1999 kann der Vertrag über eine Verfassung für Europa zunächst selbst im Sinne eines weiteren Meilensteins als ein wichtiges Reformprojekt der europäischen Integrationsgeschichte bezeichnet werden. Weiterhin gibt der Verfassungsvertrag wiederum selbst für eine Reihe von Fällen die Reform vor und setzt zum Teil Zeitziele [Vgl. Hänsch 2004, S. 322]. Hierzu einige Beispiele: Im institutionellen Bereich die Neuregelung der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments durch den Europäischen Rat per Europäischen Beschluss (siehe Art. I-20 Abs. 2) oder die Neuregelung der Zusammensetzung der Kommission ebenfalls durch den Europäischen Rat per Europäischen Beschluss (siehe Art. I-26 Abs. 5 und 6). Das Ziel einer stärkeren Vergemeinschaftung zeigt sich insbesondere im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik: „Die Europäische Union verfolgt eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die auf einer Entwicklung der gegenseitigen politischen Solidarität der Mitgliedstaaten, der Ermittlung der Fragen von allgemeiner Bedeutung und der Erreichung einer immer stärkeren Konvergenz des Handelns der Mitgliedstaaten beruht“ (Art. I-40 Abs. 1). Und für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik als integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist festgehalten: „Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik umfasst die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union. Diese führt zu einer gemeinsamen Verteidigung, sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen hat“ (Art. I-41 Abs. 2). Als weiteres Beispiel kann die Möglichkeit des Übergangs zu Mehrheitsentscheidungen bei der Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens (siehe Art. I-55 Abs. 4) und die Entwicklung besonderer Beziehungen zu den Ländern der Nachbarschaft der Union (siehe Art. I-57 Abs. 1) genannt werden. Auch die Implementierung der Charta der Grundrechte als Teil II des Verfassungsvertrags und die daraus resultierende Überwachung ihrer Grundsätze ist ein wichtiges Element des Fahrplans der weiteren Integration. Schließlich darf nicht vergessen werden, dass der Verfassungsvertrag noch die Option des vereinfachten Übergangs von der Einstimmigkeit zur Mehrheitsentscheidung sowie vom besonderen zum ordentlichen

Gesetzgebungsverfahren einräumt. Insgesamt zeigt sich also, dass der Weg zur Vergemeinschaftung mit konkreten Reformvorhaben, Zeitzielen und zusätzlichen Reformmöglichkeiten genügend vorgezeichnet wird, um als Strategieverfassung zu fungieren.

Der Begriff der Verfassung besitzt einen ideell geprägten, charismatischen Symbolcharakter, der durch seine integrierende Wirkung die Identifikation mit der Europäischen Union fördern kann [Vgl. Dorau 2001b, S. 165]. Zwar handelt es sich beim Verfassungsvertrag rein rechtlich um einen Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, allerdings wird in diesem selbst überwiegend der Begriff Verfassung verwendet – außer im Teil IV „Allgemeine und Schlussbestimmungen“, hier steht rechtlich korrekt „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ bzw. verkürzt „Vertrag“. Auch in der Öffentlichkeit und in den Medien hat es sich eingebürgert, verkürzt von der Verfassung Europas zu sprechen. Aufgrund dieser Überlegungen ist das Potenzial vorhanden, mit der Bezeichnung des Vertrags als Verfassungsvertrag und insbesondere in der verkürzten Variante als Verfassung die Identifikation mit der Union zu stärken.

Die Gesamtbetrachtung führt letztlich zu der Einschätzung, dass in dem sehr komplexen und dynamischen System der Europäischen Union neben der weit gehenden Erfüllung der genannten Funktionen einer Verfassung sowie eines Leitbilds der Vertrag über eine Verfassung für Europa vor allem ein zentrales Orientierungselement und einen stabilen Pol darstellt. Es konnten Sinn und Zweck der Integration und damit verbunden die Ziele und Verfahren präziser definiert und somit die Übersichtlichkeit des Einigungsprozesses gefördert werden.

3. Zusammenfassung

Die Analyse des Verfassungsvertrags zeigt im Ergebnis, dass sowohl das für die Europäische Union konstitutive Zusammenspiel föderativer und konföderativer Strukturelemente als auch ihre Flexibilitätselemente nicht nur gewahrt, sondern sogar gestärkt werden konnten. Somit ist festzuhalten:

- Die Idee eines *neuen Föderationsleitbilds* als Föderation der Nationalstaaten wird mit dem Verfassungsvertrag umgesetzt. Zwar bekennt sich dieser nicht explizit zu einem Finalitätsleitbild, doch zeigt sich ein offenkundiges Mischsystem föderativer und konföderativer Elemente, welches zugleich die Supranationalitäts- und Integrationspotenziale ausschöpft. Versinnbildlicht wird dies im neuen Leitspruch „In Vielfalt geeint“.
- Auch die Idee einer *Verfassung sui generis* wird augenscheinlich vom Verfassungsvertrag erfüllt. Die bewusste und gestärkte Parallelität, Mischung sowie Ergänzung von föderativen und konföderativen Strukturelementen veranschaulicht dies eindrucksvoll.
- Dabei wird der Flexibilität, Dynamik und Offenheit, welche die bisherige Erfolgsgeschichte der europäischen Integration entscheidend mitgeprägt haben, im Verfassungsvertrag ausreichend Raum gegeben, um auch im künftigen Integrationsprozess flexibel auf Phasen der Evolution, der Stagnation und des Wandels eingehen zu können. Hierzu gehört in gewisser Weise auch der Verzicht auf die explizite Nennung eines Finalitätsleitbilds.

Es ist unstrittig, dass der Konvent in einer schwierigen Integrationsphase und vor allem in kurzer Zeit einen guten Kompromiss auf die Beine gestellt hat, den die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union nahezu vollständig übernehmen. Mit dem Verfassungsvertrag ist zwar nicht alles erreicht, aber jeder Mitgliedstaat für sich und die Union insgesamt haben in dem intensiven und historisch einmaligen Verhandlungsprozess sicherlich mehr gewonnen als verloren. Die Mitgliedstaaten der Union bleiben einerseits ganz deutlich die „Herren der Verträge“, andererseits werden ihre nationalen Reservate kleiner – wie bei allen anderen Verträgen zuvor auch. Die mühsam austarierte Balance föderativer und konföderativer Elemente im Sinne eines neuen Föderationsleitbilds sowie einer Verfassung *sui generis* ist vielleicht nicht als klare Strategie erkennbar, aber in diesem Kontext ist anzumerken, dass das Ziel der Konventsarbeit kein revolutionärer Bruch mit der bestehenden Ordnung, sondern vielmehr Verfassungskonsolidierung und

Verfassungsverbesserung war. Hierzu folgendes Zitat: „Wenn aus verfassungstheoretischer Sicht bereits der heute erreichte Stand an Integration Verfassungsqualität aufweist, dann war die Aufgabe des Konventes Verfassungsverbesserung, nicht Verfassungsgebung. (...) Es ist kein revolutionärer Bruch mit der vorherigen Ordnung erfolgt. Die Struktur lässt vielmehr die Bemühung erkennen, das Überkommene zu bewahren“ [Mayer 2003, S. 409f.]. Oder Nettesheim: „Die vielleicht wichtigste Feststellung ist, dass der Entwurf (*des Konvents, e.A.*) mehr der Konsolidierung, Zusammenführung und Verdeutlichung als der Hervorbringung weit reichender Neuerungen dient“ [Nettesheim 2003, S. 436]. Die Vorgehensweise des Konvents ist also durchaus legitim, mussten doch in erster Linie die Übersichtlichkeit des europäischen Integrationsprozesses, also Orientierung, Transparenz und Stabilität wiederhergestellt werden. Insgesamt betrachtet eine große Leistung, die eine darüber hinausgehende tief greifende Neuordnung der Union gewiss nicht verkraftet hätte.

Ob der Verfassungsvertrag nun die Identifikation mit der Europäischen Union fördern kann – eine häufig geäußerte Vermutung oder Frage – ist nicht am bloßen Text prognostizierbar, sondern wird letztlich vom Erfolg des Wirkens der Organe der Union abhängen, denn für die Legitimität einer Verfassung ist jedenfalls auf Dauer entscheidend, „ob sie gut ‚funktioniert‘ und ob das politische Regime, dessen Fundament sie bildet, in der Bevölkerung durch politische und wirtschaftliche Leistungen möglichst breite Zustimmung findet“ [Kimmel 1993, S. XIII].

Kapitel V: Verfassungssysteme und Europapolitik Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens im Blickpunkt des Verfassungsvertrags

1. Zukunft der Europäischen Union oder die Antworten auf die Humboldt-Rede Fischers

Die zu analysierenden Reden von Fischer, Chirac und Blair sollen einzeln, ausführlich und vergleichend dargestellt werden. Den Ausgangspunkt oder auch Kristallisationspunkt bildet die Rede des deutschen Außenministers *Fischer* am 12. Mai 2000 an der Humboldt-Universität in Berlin mit dem Titel „Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“ [Vgl. Fischer 2000]. Der Hintergrund dieser Rede wurde bereits im Zusammenhang mit dem Entstehungskontext des Europäischen Konvents geschildert. Allein der Titel ist sehr plakativ, denn für den bisherigen offenen und dynamischen Integrationsprozess der Europäischen Union wird eine Zielvorstellung, eine Finalität formuliert. Eine derartige Benennung ist durchaus überraschend, da eindeutige, auf das Ziel der Integration bezogene Zukunftsentwürfe der Europapolitik in der Vergangenheit deutlich abgenommen hatten. Fischer setzt hiermit ein Signal und greift deutlich in die aktuelle Debatte über Finalität und Verfassung der Europäischen Union ein, auch wenn er betont, lediglich seine ganz persönlichen Vorstellungen zu präsentieren. Verstärkt wird dies gleich im ersten Absatz, in dem Fischer von Robert Schumans Vision einer „Europäischen Föderation“ zur Bewahrung des Friedens spricht und dies als Beginn einer „völlig neuen Ära in der europäischen Geschichte“ bezeichnet. Als Kennzeichen der europäischen Integration benennt Fischer zum einen die enge Verflechtung der vitalen Interessen der Nationalstaaten und zum anderen „die Übertragung nationalstaatlicher Souveränitätsrechte an supranationale europäische Institutionen“. Es entsteht zunächst das bekannte Bild der derzeitigen Europäischen Union mit intergouvernementalen und supranationalen Strukturelementen, die sich zu einer deutlich gestärkten Supranationalität hin weiterentwickeln soll – vom Staatenverbund zur Föderation.

Anschließend konstatiert Fischer den akuten Reformbedarf, denn ein „Scheitern oder auch nur die Stagnation dieses Einigungsprozesses“ sei für die Zukunft aller Europäer von überragender Bedeutung. Damit leitet Fischer über zu einigen grundsätzlicheren und konzeptionellen Überlegungen, wobei er sogleich für seine „möglichen strategischen Perspektiven der europäischen Integration“ einen Zeithorizont von weit mehr als einem Jahrzehnt nennt, in gewisser Weise zur Relativierung bzw. gegen mögliche Vorbehalte

gegenüber kurzfristigen Reformvorschlägen. Für Fischer sind dabei die Erweiterung und die Vertiefung bzw. die politische Integration parallele, sich ergänzende und bedingende Prozesse: „Und gleichzeitig, um diese historische Herausforderung bewältigen und die neuen Mitgliedstaaten integrieren zu können, ohne dabei die Handlungsfähigkeit der EU substantiell infrage zu stellen, müssen wir den letzten Baustein in das Gebäude der europäischen Integration einfügen, nämlich die politische Integration“. Hierzu sind nach Fischer drei Bedingungen zu erfüllen: Erstens bedarf es einer visionären Kraft, also Mut zu grundlegenden Reformen und historischen Integrationsschritten, zweitens bedarf es einer pragmatischen Durchsetzungsfähigkeit, also das Erfordernis eines Interessenausgleiches, und drittens ist schließlich für die Vollendung der politischen Integration die Kooperation zwischen Frankreich und Deutschland entscheidend, so schreibt er an späterer Stelle, dass „ohne engste deutsch-französische Zusammenarbeit (...) auch künftig kein europäisches Projekt gelingen“ wird. In seiner Rede wird ausschließlich Frankreich als unersetzlicher Kooperationspartner der deutschen Europapolitik – und dies an vielen Stellen – hervorgehoben und somit die zentrale Bedeutung des deutsch-französischen Motors für die europäische Integration unterstrichen. Auf andere oder weitere Koalitionspartner wird nicht eingegangen, auch nicht auf Großbritannien.

Bevor die Zukunftsvision des deutschen Außenministers dargestellt wird, ist noch der Blick auf eine aufschlussreiche Passage zu richten. Fischer spricht über die drei Kernsouveränitäten des modernen Nationalstaats – Währung, innere Sicherheit sowie äußere Sicherheit – und weist darauf hin, dass mit der erfolgreichen Einführung des Euro die wirtschaftliche Integration in einem zutiefst politischen Akt gekrönt wurde und der Aufbau eines gemeinsamen Raums des Rechts und der inneren Sicherheit sowie die Entwicklung einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik als weitere wichtige Integrationsprojekte bereits angelaufen sind. Es war vermutlich ein wichtiges Anliegen Fischers, zum einen diese Kernsouveränitäten des Nationalstaats im Zusammenhang mit der konkreten Europapolitik zu benennen, um die Realität, die Selbstverständlichkeit und auch das Erfordernis des Souveränitätstransfers auf europäische Ebene und zum anderen das Ungleichgewicht bzw. Spannungsfeld zwischen wirtschaftlicher und politischer Integration zu veranschaulichen.

Angesichts der zwei parallel zu organisierenden Großprojekte der Europäischen Union „Erweiterung“ und „Handlungsfähigkeit“ benennt Fischer als nächsten Schritt die „Lösung der drei Kernfragen“: (1.) Zusammensetzung der Kommission, (2.) Stimmgewichtung im

Rat und (3.) Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen. Hierfür sieht er einen gewichtigen Grund: „Erosion oder Integration lautet deshalb die Konsequenz aus der unabwendbaren Erweiterung der EU“. Ansonsten befürchtet Fischer die Verwässerung der Europäischen Union, somit sind Erweiterung und Integration zwei Seiten derselben Medaille. Dabei betont er, dass eine erweiterte Union schließlich in einem weiteren Schritt „grundlegende Reformen der europäischen Institutionen unverzichtbar machen“ wird, da im Hinblick auf die institutionelle Architektur, die Entscheidungsverfahren und die Akzeptanz der Unionsbürger noch viele Fragen unbeantwortet seien. An dieser Stelle kommt Fischer zu den Kernaussagen seiner Zukunftsvision: „Fragen über Fragen, auf die es allerdings eine ganz einfache Antwort gibt: den Übergang vom Staatenverbund der Union hin zur vollen Parlamentarisierung in einer Europäischen Föderation, die Robert Schuman bereits vor 50 Jahren gefordert hat. Und d.h. nichts Geringeres als ein europäisches Parlament und eine ebensolche Regierung, die tatsächlich die gesetzgebende und die exekutive Gewalt innerhalb der Föderation ausüben“. Föderation, volle Parlamentarisierung, echte gesetzgebende Gewalt eines europäischen Parlaments sowie echte exekutive Gewalt einer europäischen Regierung legen durchaus die Assoziation eines europäischen Bundesstaats nah. Doch in zwei entscheidenden Punkten entgegnet Fischer dieser Interpretation:

- Fischer schreibt erstens, dass sich diese Föderation auf einem Verfassungsvertrag – nicht auf einer Verfassung – zu gründen habe. Die Europäische Föderation gibt sich somit keine Verfassung, sondern die Mitgliedstaaten der Europäischen Union schließen untereinander einen Vertrag über eine Verfassung und bleiben in dieser Logik die „Herren der Verträge“.
- Fischer spricht zweitens betont und an herausgehobener Stelle davon, dass diese Föderation nur eine Föderation der Nationalstaaten sein könne. „Anders gesagt: die bisherige Vorstellung eines europäischen Bundesstaates, der als neuer Souverän die alten Nationalstaaten und ihre Demokratien ablöst, erweist sich als ein synthetisches Konstrukt jenseits der gewachsenen europäischen Realitäten“. Die Souveränitätsteilung von Europa und Nationalstaat ist daher die Grundlage für die Vollendung der europäischen Integration. Befürchtungen vor einem europäischen Superstaat möchte Fischer keinesfalls aufkommen lassen und wiederholt an einigen exponierten Stellen seiner Rede sinngemäß, dass für das finale Föderationssubjekt als Bürger- und Staatenunion „der Nationalstaat mit seinen kulturellen und demokratischen Traditionen unersetzlich sein“ wird. Zudem richtet sich Fischer explizit an „unsere Freunde in Großbritannien, denn ich weiß, dass der Begriff ‚Föderation‘ für viele Briten ein

Reizwort ist. Aber mir fällt bis heute kein anderer Begriff ein. Es soll hier niemand gereizt werden“. Hierzu sei angemerkt, dass Fischer auch den Begriff einer – starken – Konföderation hätte wählen können, der für eine deutsch-britische Interessengemeinschaft sicherlich besser geeignet gewesen wäre. Aber in der Humboldt-Rede Fischers geht es eindeutig um das Machbare zwischen Deutschland und Frankreich, um eine deutsch-französische Führungskoalition in der Europapolitik.

Folgende Elemente einer Europäischen Föderation nennt der deutsche Außenminister:

- Ein Europäisches Parlament hat das Europa der Nationalstaaten und das Europa der Bürger zu repräsentieren. Daher schlägt Fischer ein Zweikammersystem vor, wobei eine Kammer besetzt wird mit gewählten Abgeordneten, die zugleich Mitglieder der nationalen Parlamente sind. Die zweite Kammer wäre als Senat analog dem amerikanischen Senatsmodell mit direkt gewählten Senatoren der Mitgliedstaaten oder als Staatenkammer analog dem deutschen Bundesratsmodell zu konstruieren. In den USA wählen alle Staaten zwei Senatoren, wohingegen sich der Bundesrat auf einer gewichteten Stimmenzahl zusammensetzt. Hiermit soll ganz augenscheinlich die nationale Ebene gestärkt werden, denn nationale und europäische Ebene werden auf Kosten der europäischen Ebene eng miteinander verknüpft. So bedeutet das vorgeschlagene parlamentarische Konstrukt die Abkehr von der wichtigen Errungenschaft der Direktwahl des Europäischen Parlaments seit dem Jahre 1979.
- Auch die Vorschläge Fischers zur europäischen Exekutive sind ambivalent, denn diese könnte auf der Fortentwicklung des Europäischen Rats oder auf der Fortentwicklung der Europäischen Kommission basieren. Also entweder die Stärkung intergouvernementaler Strukturen, die Bildung einer europäischen Regierung aus den nationalen Regierungen heraus, oder die Stärkung supranationaler Strukturen, ein direkt gewählter Kommissionspräsident mit weit gehenden exekutiven Befugnissen. Diese grundverschiedenen Optionen, wobei nach Fischer auch Zwischenformen denkbar seien, sind als Zeichen für die Kompromissbereitschaft Deutschlands, als ein Angebot für die Zusammenarbeit mit Frankreich zu interpretieren.
- Einen Verfassungsvertrag sieht Fischer als weitere Voraussetzung, um die Europäische Union für die Unionsbürger transparenter und verständlicher zu machen. Dabei spielt die Souveränitätsteilung von Föderation und Nationalstaaten eine entscheidende Rolle. „Die klare Zuständigkeitsregelung zwischen Föderation und Nationalstaaten in einem europäischen Verfassungsvertrag sollte die Kernsouveränitäten und nur das unbedingt notwendig europäisch zu Regelnde der Föderation übertragen, der Rest aber bliebe

nationalstaatliche Regelungskompetenz“. Eine solche Europäische Föderation wäre handlungsfähig und souverän, würde aber zugleich „auf selbstbewussten Nationalstaaten als Glieder dieser Föderation“ beruhen. Die explizite Nennung ‚selbstbewusster‘ Nationalstaaten als Basis soll die beabsichtigte Ausrichtung als Föderation der Nationalstaaten untermauern. In diesem Sinne hätte auch das Prinzip der Subsidiarität Verfassungsrang. Die Subsidiarität stärkt die Ebene der Nationalstaaten, was für Frankreich und auch für Großbritannien aufgrund der großen Bedeutung der nationalen Souveränität einen ganz wichtigen Punkt darstellt, für Deutschland vor allem aber aufgrund des Föderalismus.

Im Fazit kommt Fischer zu dem Ergebnis, dass erstens die Lösung des Demokratieproblems, zweitens die Neuordnung der horizontalen Kompetenzen sowie drittens die Neuordnung der vertikalen Kompetenzen einzig durch eine konstitutionelle Neugründung, „durch die Realisierung des Projekts einer europäischen Verfassung“ gelingen können. Dies mit folgenden Kerninhalten: Verankerung der Grund-, Menschen- und Bürgerrechte, gleichgewichtige Gewaltenteilung zwischen den europäischen Institutionen, präzise Abgrenzung zwischen der europäischen und der nationalstaatlichen Ebene sowie das Verhältnis zwischen Föderation und Nationalstaat als Hauptachse. Hierbei fällt wiederum auf, dass Fischer das Verhältnis zwischen Nationalstaat und europäischer Ebene zum Dreh- und Angelpunkt seiner Überlegungen macht, die bedeutende Rolle der Nationalstaaten somit als gestärkt und gesichert in seiner Zukunftsvision definiert. Allerdings spricht Fischer an diesem zusammenfassenden Punkt nicht mehr von Verfassungsvertrag, sondern von einer europäischen Verfassung.

Bei der Frage nach der Methode der Umsetzung seiner Vorstellungen weist Fischer zunächst darauf hin, dass gerade „in einer erweiterten und zwangsläufig auch heterogeneren Union (...) eine weitere Differenzierung unverzichtbar“ wird. Als Beispiele für Möglichkeiten einer Differenzierung nennt Fischer die Vorstellungen von Jacques Delors sowie die gemeinsamen Vorstellungen von Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing und bezieht sich damit ein wiederholtes Mal auf die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich. Für sein eigenes Stufenmodell gibt Fischer wieder den Zeitraum von weit mehr als einem Jahrzehnt an:

- *Verstärkte Zusammenarbeit:* Der Ausbau der verstärkten Zusammenarbeit in Bereichen wie Wirtschaftspolitik, Umweltpolitik, Verbrechensbekämpfung, Einwanderungs- und Asylpolitik oder Außen- und Sicherheitspolitik soll das Vorankommen bereitwilliger

Mitgliedstaaten sichern, wobei die „verstärkte Zusammenarbeit nicht als eine Abkehr von der Integration verstanden werden darf“. Dabei wäre die verstärkte Zusammenarbeit „zunächst vor allem nichts anderes als eine verstärkte Intergouvernementalisierung“. Die Stärkung der Intergouvernementalität an den Anfang des Stufenmodells zu setzen, ist sicherlich von pragmatischen und taktischen Überlegungen geleitet. Fortschritte in den genannten Bereichen könnten jedenfalls in einer größeren Staatengruppe realisiert werden und es könnte sich eine Eigendynamik entwickeln, die weitere Vertiefungsschritte ermöglicht.

- *Gravitationszentrum*: Als möglichen Zwischenschritt nennt Fischer die Bildung eines Gravitationszentrums als Avantgarde und Lokomotive. „Eine solche Staatengruppe würde einen neuen europäischen Grundvertrag schließen, den Nukleus einer Verfassung der Föderation. Und auf der Basis dieses Grundvertrages würde sie sich eigene Institutionen geben (...)“. In diesem Kontext liegen zweifellos zwei wichtige Fragen auf der Hand, auf die Fischer keine konkreten Antworten gibt. Erstens die Frage nach der Lösung der Komplexität und Problematik neuer Institutionen parallel zu den jetzigen Institutionen der Europäischen Union. Hierzu merkt Fischer knapp an, dass Mechanismen entwickelt werden müssten, „die eine Mitarbeit des Gravitationszentrums in der größeren EU ohne Reibungsverluste erlauben“. Auch die Frage nach dem Kreis der Staatengruppe dieses Gravitationszentrums lässt Fischer unbeantwortet und weist lediglich darauf hin, dass diese Avantgarde „niemals exklusiv“ sein darf und ein „aktives Erweiterungsinteresse“ haben muss.
- *Europäische Föderation*: „Der letzte Schritt wäre dann die Vollendung der Integration in einer Europäischen Föderation“. Dabei betont Fischer, dass von der verstärkten Zusammenarbeit kein Automatismus zu einer Europäischen Föderation führt, da diese „eines bewussten politischen Neugründungsaktes Europas“ bedarf, der auf einem Verfassungsvertrag basiert.

Fischer schließt seine Rede wie folgt ab: „Dies, meine Damen und Herren, ist meine persönliche Zukunftsvision: Von der verstärkten Zusammenarbeit hin zu einem europäischen Verfassungsvertrag und die Vollendung von Robert Schumans großer Idee einer Europäischen Föderation. Dies könnte der Weg sein!“. Zum Abschluss nennt er also noch mal ausdrücklich die Europäische Föderation als sein Finalitätsleitbild und weist mit Schuman indirekt auf die Kooperation zwischen Deutschland und Frankreich hin. Aber er spricht von einer Zukunftsvision, die eine Erscheinung vor dem geistigen Auge, aber auch ein Traumbild sein kann, und wiederholt, dass es sich um seine ganz ‚persönliche‘

Zukunftsvision handelt. Außerdem endet seine Rede im Konjunktiv, was die Kompromissbereitschaft unterstreicht, die auch an den aufgezeigten, zum Teil diametralen Optionen im institutionellen Bereich zu erkennen ist.

Der französische Staatspräsident *Chirac* hielt im Rahmen seines Staatsbesuchs in Berlin vom 26. – 27. Juni 2000 eine Rede vor dem Deutschen Bundestag mit dem Titel „Unser Europa“ [Vgl. Chirac 2000]. Chirac ist der erste ausländische Staatschef, der im Reichstag eine Rede gehalten hat. Somit ein historischer Moment, der die Wichtigkeit der Freundschaft zwischen Deutschland und Frankreich in einer besonderen Symbolik unterstreicht. Auch sicher diesem Umstand gewidmet, hebt Chirac an auffallend vielen Stellen seiner Rede die bilaterale Kooperation zwischen Deutschland und Frankreich hervor. Beispielsweise bezeichnet Chirac Deutschland als „Weggefährten“, spricht von einem der „stärksten Motoren“ in den Bereichen Wirtschaft, Handel, Forschung und Innovation der Europäischen Union oder davon, dass die Bande zwischen Frankreich und Deutschland „einzigartig, unumkehrbar und unersetzlich“ sind. Zudem weist Chirac namentlich auf die Zusammenarbeit von Konrad Adenauer und General de Gaulle, Willy Brandt und Georges Pompidou, Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing sowie Helmut Kohl und François Mitterrand hin, die jeweils entscheidend am europäischen Aufbauwerk beteiligt waren.

Die Rede Chiracs ist als Antwort auf die Humboldt-Rede Fischers zu interpretieren und daher besonders aussagekräftig. In dem Titel findet sich allerdings keine Zukunftsvision bzw. keine dezidierte Vorstellung über die Finalität der Europäischen Union, was den ersten wichtigen Unterschied zu Fischers Rede darstellt. Das gemeinsame Handeln auf der Ebene der Europäischen Union ist nach Chirac wichtig, „damit auf dem alten Kontinent ein Damm entsteht, der mit seiner Stärke, seinem Wohlstand und seiner Autorität den Vereinigten Staaten ebenbürtig ist“. Außerdem nennt Chirac Frieden, Entwicklung und die Bündelung der europäischen Werte als weitere Motive. Aus diesen Motiven heraus formuliert Chirac die folgenden drei Ziele der Europapolitik: (1.) Wohlstand, (2.) ausgewogenes Kräfteverhältnis und Frieden auf dem ganzen Kontinent und Sicherung seiner Entwicklung sowie (3.) Europa als Aktivist und Akteur im Dienste des weltweiten Fortschrittes. Für Frankreich spielt damit die Europäische Union insbesondere als Wirtschafts- und Handelsmacht und als starker internationaler Akteur für Frieden, Sicherheit und Recht eine wichtige Rolle. Oder kurz das Ziel eines mächtigen Europas gegenüber den ebenbürtigen Vereinigten Staaten. Daher verwundert es kaum, dass sich

Chirac in seiner Rede unter Achtung der europäischen Bündnisse für eine eigene Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union stark macht.

Angesichts des bevorstehenden französischen Vorsitzes in der Europäischen Union nennt Chirac folgende Ziele für das nächste Halbjahr: Erstens die unerlässliche Reform der europäischen Institutionen, die Frankreich mit der Unterstützung des deutschen Partners durchführen will. Hierbei lässt Chirac völlig offen, um welche Reformen es im Einzelnen geht. Zweitens sollen im Bereich der europäischen Verteidigung Fortschritte erzielt werden und drittens in Bereichen, die im Interesse der Unionsbürger liegen – Wachstum, Beschäftigung und Ausbildung, Justiz und Sicherheit, Kriminalitätsbekämpfung, Umwelt und Gesundheit. Im Anschluss an diesen kursorischen Überblick über die kurzfristigen Vorhaben bezieht sich Chirac direkt auf die Rede Fischers: „Würdigen möchte ich deshalb den wirklich europäischen Geist, der hier kürzlich bei einer Debatte herrschte, der im wahrsten Sinne des Wortes eine existentielle Bedeutung zukommt. Einer Debatte, bei der es um unsere Nationen und um unsere Völker, um ihre Geschichte und um ihre Identität geht und die den Aufbau unserer Gesellschaften, den Willen und die Fähigkeit der Europäer, in der Union noch weiterzugehen, betrifft. Dies ist gewiss keine Kleinigkeit!“. Chirac würdigt einerseits die Bedeutung der Nationen, der Völker, der nationalen Geschichte und der nationalen Identität in Fischers Rede und gibt andererseits zu bedenken, dass es sich beim Weitergehen der Union – genauer bei ihrer Supranationalisierung – um „keine Kleinigkeit“ handelt. Also Konsens bezüglich der nationalstaatlichen Grundierung der Europapolitik, aber Skepsis bezüglich der von Fischer entworfenen Europäischen Föderation als Endziel.

Chirac zählt sodann einige Grundsätze Frankreichs für den weiteren europäischen Integrationsprozess auf:

- *Vertiefung vor Erweiterung*: Chirac betrachtet die Erweiterung der Europäischen Union als ein „bedeutendes legitimes und notwendiges Ziel“, weist aber entschieden darauf hin, dass hierdurch keine Verwässerung des bisher Erreichten oder gar ein Rückschritt erfolgen darf: „Wir werden nicht zulassen, dass das europäische Aufbauwerk zunichte gemacht wird, an dem Sie und wir gemeinsam mit unseren Partnern seit fast einem halben Jahrhundert mit soviel Willen und Energie gearbeitet haben (...)“.
- *Zeitplan*: Chirac vertritt die Auffassung, „dass sich das Tempo des europäischen Aufbauwerks nicht vorherbestimmen lässt. Es hängt weit gehend davon ab, inwiefern

sich unsere Völker mit Europa identifizieren, sich ihm zugehörig fühlen und sie bereit sind, innerhalb einer Solidargemeinschaft ‚zusammenzuleben‘“. Dies ist auf der einen Seite einleuchtend und nachvollziehbar, aber auf der anderen Seite sehr vage, denn Chirac äußert sich nicht dazu, wie die Identifikation der Völker mit Europa zu messen ist. Jedenfalls wird der weitere Integrationsprozess deutlich an den Nationalstaat gekoppelt.

- *Art der Union:* Die Debatte über die Art der Union bedarf aus Sicht des französischen Staatspräsidenten einer dringend notwendigen Klärung. Im Vordergrund steht die ausdrückliche Ablehnung eines europäischen Superstaates: „Weder Sie Deutsche noch wir Franzosen wollen einen europäischen Superstaat, der an die Stelle unserer Nationalstaaten treten und deren Ende als Akteure auf der internationalen Bühne markieren würde. Aus unseren Nationen, in denen wir verwurzelt sind, schöpfen wir unsere Identität. Die Vielfalt ihrer politischen, kulturellen und sprachlichen Traditionen ist eine der Stärken unserer Union. Auch in Zukunft werden die Nationen die wichtigsten Bezugspunkte unserer Völker darstellen“. Dies ist ein sehr deutliches Plädoyer für den Nationalstaat als wichtigste Größe innerhalb der Europäischen Union. Dabei räumt Chirac ein, dass im Interesse der Nationen ein Teil ihrer Souveränitätsrechte auf der europäischen Ebene gemeinsam ausgeübt werden und „die Institutionen der Union einzigartig und spezifisch sind und es auch bleiben werden!“. Hieraus ist ableitbar, dass Chirac für eine Mischung überwiegend intergouvernementaler und im Bedarfsfall supranationaler Strukturelemente bei betont nationalstaatlicher Grundierung der Europäischen Union eintritt – das Gleiche gilt für die Weiterentwicklung der Union.
- *Demokratie:* „Die Demokratie in Europa muss – insbesondere durch das Europäische Parlament und die einzelstaatlichen Parlamente – mit mehr Leben erfüllt werden“. Zu diesem wichtigen Bereich ist dies der einzige Satz. Chirac benennt folglich keine konkreten Vorstellungen zur institutionellen Reform oder zu anderen Vorhaben, die das Demokratieprinzip in der Europäischen Union stärken könnten. Es kann lediglich vermutet werden, dass Chirac sowohl für eine Stärkung des Europäischen Parlaments als auch der nationalen Parlamente steht.
- *Flexibilität:* Chirac macht sich in zwei Punkten für mehr Flexibilität innerhalb der Europäischen Union stark. Zum einen setzt er sich für die verstärkte Zusammenarbeit ein, damit Mitgliedstaaten, die schneller oder weiter „auf freiwilliger Basis und bei bestimmten Projekten“ vorankommen möchten, nicht behindert werden, und zum

anderen fordert Chirac eine klare vertikale Kompetenzordnung, also die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, merkt aber an, dass dieser Kompetenzkatalog nicht „ein für allemal“ festgeschrieben werden darf. Dies kann völlig offen in unterschiedliche Richtungen interpretiert werden: Die Möglichkeit zur Renationalisierung oder zur Supranationalisierung von Zuständigkeiten.

- *Handlungsfähigkeit*: Chirac schließt die Nennung einiger Grundsätze Frankreichs für die Europapolitik mit einem einzigen Satz ab, der eine Reihe notwendiger Reformen anspricht, ohne diese wiederum zu spezifizieren: „Schließlich die Macht Europa, auf deren Entstehung wir hinarbeiten, dieses auf der internationalen Bühne starke Europa braucht solide Institutionen und einen effizienten und legitimen Entscheidungsmechanismus, bei dem das Mehrheitsvotum seinen angemessenen Platz hat und der das jeweilige Gewicht der Mitgliedstaaten widerspiegelt“. Mit dem Ziel eines starken und mächtigen Europas, welches auf der politischen Weltbühne aktiv mitspielt, werden Reformen der Institutionen und der Entscheidungsverfahren angestrebt – oder in Kauf genommen. Stabilität, Effizienz und Legitimität sollen garantiert werden. Dabei legt Chirac bezüglich des Entscheidungsmechanismus Wert auf die Feststellung, dass das Mehrheitsvotum „angemessen“, also nicht etwa der Regelfall zu sein hat sowie eine Gewichtung der Mitgliedstaaten erfolgen muss. Frankreich ist gemessen an der Bevölkerungszahl hinter Deutschland auf Platz zwei und gemessen an der Fläche auf Platz eins aller Mitgliedstaaten der Union.

Chirac spricht anschließend über seine Vorstellungen von der Zukunft der Europäischen Union, allerdings handelt es sich hierbei nicht um eine Zukunftsvision bzw. ein Finalitätsleitbild. „Wie das künftige Europa aussehen wird, lässt sich derzeit noch nicht sagen. Dies hängt vom Ausgang der Debatten und Verhandlungen ab, aber auch und vor allem vom Willen unserer Völker“. Aber Chirac spricht über die Vorgabe einer Zielrichtung nach der anstehenden Regierungskonferenz, über einen Zeitraum, den er als „große Übergangsperiode“ bezeichnet, bei deren Ende „die Union im Hinblick auf ihre Grenzen und ihre Institutionen gefestigt sein“ muss. Er legt sich auf keine Angabe eines konkreten Zeitraums fest, dennoch spricht eine „große Periode“ vermutlich eher für einen sehr langen Zeitraum. Drei große Projekte gilt es nach Chirac in dieser Übergangszeit anzugehen:

- Erstens die *Erweiterung*, für deren erfolgreichen Abschluss mehrere Jahre eingeplant werden.

- Zweitens die *Vertiefung der Politiken* im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit, erforderlichenfalls auch im Rahmen von Kooperationen außerhalb des Vertrags, freilich ohne dabei die Kohärenz und den Besitzstand der Union in Frage zu stellen. Als Bereiche einer solchen verstärkten Zusammenarbeit nennt Chirac die Wirtschaftspolitik, die Verteidigungs- und Sicherheitspolitik sowie die Kriminalitätsbekämpfung. Diese Staatengruppe wäre zugleich die „Avantgarde-Gruppe“ und „würde die Rolle eines Wegbereiters“ spielen. Dies im Gegensatz zu den Vorstellungen des deutschen Außenministers also ausschließlich auf der Basis der verstärkten Kooperationen, nicht auf einem neuen Vertrag und neuen Institutionen gründend: „Auf diese Weise könnte sich auf natürliche Weise diese ‚Avantgarde-Gruppe‘ herausbilden. Nicht auf der Basis eines willkürlichen Beschlusses, sondern entsprechend dem Willen der Länder, sich an allen verstärkten Kooperationen zu beteiligen“. Allerdings schlägt Chirac als institutionelle Innovation einen flexiblen Koordinierungsmechanismus vor, „ein Sekretariat, das zwischen den Standpunkten und den Politiken der Länder dieser Gruppe für Kohärenz zu sorgen hätte (...)“.
- Drittens die *Lösung der institutionellen Fragen* in einem Prozess, der gleich nach dem Gipfel von Nizza in die Wege geleitet werden sollte. In diesem Kontext spricht Chirac eine ganze Reihe von Punkten an: (1.) Neuorganisation der Verträge, damit diese kohärenter und für die Unionsbürger verständlicher werden; (2.) Klare Kompetenzordnung zwischen den verschiedenen europäischen Ebenen; (3.) Festsetzung der geographischen Grenzen der Europäischen Union; (4.) Bestimmung der Art der Charta der Grundrechte; (5.) Institutionelle Anpassungen im Bereich der Exekutive und des Parlaments, um die Effizienz der Union und deren demokratische Kontrolle zu stärken; (6.) Offener Diskussionsprozess unter Beteiligung der Regierungen und der Bürger – bzw. der parlamentarischen Vertreter – sowie der Beitrittskandidaten in Form eines Ausschusses der Weisen oder eines Gremiums nach dem Vorbild des Konvents der Grundrechtecharta; (7.) Proklamation der ersten „Europäischen Verfassung“, über die zunächst die Regierungen und danach die Völker zu befinden hätten. Diese Arbeiten nehmen laut Chirac „sicherlich einige Jahre in Anspruch“.

Auch Fischer benennt für seine Zukunftsvision einen sehr langen Zeitraum von insgesamt weit mehr als einem Jahrzehnt. Es fällt zudem auf, dass Chirac viele Punkte anspricht, die dem deutschen Außenminister in seiner Humboldt-Rede wichtig waren wie die Neuorganisation der Verträge, die vertikale Kompetenzordnung, die Charta der

Grundrechte oder die Reformen im Bereich der Exekutive und des Parlaments sowie schließlich die Proklamation einer „Europäischen Verfassung“. Die unterschiedlichen Nuancen sind dabei aber zweifellos erkennbar:

- Fischer spricht von einer konstitutionellen Neugründung, deren unerlässliche Voraussetzung der Verfassungsvertrag ist. Bei Chirac hingegen „könnte“ man den neuen Vertragstext als „Europäische Verfassung“ proklamieren – muss man aber nicht.
- Chirac konstatiert zwar für Exekutive und Parlament einen Reformbedarf, präzisiert aber in keiner Weise wie er sich diese Reformen bzw. die europäischen Institutionen von morgen vorstellt. Es fällt aber auf, dass Chirac mit keinem Wort die Kommission als supranationales Organ der Europäischen Union erwähnt. Fischer geht hier mehr ins Detail, auch wenn er sich mit seinen verschiedenen Optionen nicht eindeutig festlegt.
- Fischer verlangt die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen, bezeichnet sie sogar als eine dringend zu lösende Kernfrage. Für Chirac muss das Mehrheitsvotum vielmehr „angemessen“ sein, was nahe legt, dass Chirac einer Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen nur nach gründlichem Abwägen der nationalen Interessen und im konkreten Einzelfall zustimmt.
- Im Gegensatz zu Fischer bezieht sich Chirac in seiner Rede an keiner Stelle auf die für die europäische Integrationsgeschichte wichtigen Figuren Jean Monnet oder Robert Schuman. In diesem Sinne sind weder die Gemeinschaftsmethode noch die Idee einer Europäischen Föderation wichtige Referenzpunkte der französischen Europapolitik.
- Schließlich macht sich Fischer in seiner Rede „Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“ und sieht in seiner Zukunftsvision die europäische Integration in dem geschilderten Konzept einer Europäischen Föderation vollendet. Für dieses Ziel gibt er recht deutlich umrissene Inhalte sowie einen dreistufigen Zeitplan an. Hinter Chiracs Überlegungen steht hingegen kein Konzept, für ihn geht es um eine eher vage formulierte Zielrichtung, die ganz pragmatisch von der weiteren Entwicklung der Europäischen Union, von den zukünftigen Debatten und Verhandlungen abhängt. Keine Vision, für die man kämpfen könnte.

Gegen Ende der Rede findet sich noch ein interessanter Hinweis auf den deutschen Föderalismus und den französischen Zentralismus. Chirac spricht in diesem Zusammenhang von eigenen Traditionen, eigener Geschichte und eigenen Qualitäten, „die sicherlich ihren Niederschlag in den Organisationsformen finden (...)“: In Deutschland eine föderalistische Tradition, die „eine aktive und lebendige Mitwirkung der Bürger auf

allen Ebenen des politischen Lebens ermöglicht (...)“ und in Frankreich eine zentralistische Tradition, „die zum Zusammenhalt seiner nationalen Gemeinschaft beiträgt (...)“. Ein schöner Vergleich, benennt er doch die jeweiligen Vorteile und legt somit die Idee einer Synthese nah.

Chirac schließt seine Rede wie folgt ab: „Es lebe Deutschland! Und es lebe Frankreich! Es lebe die Europäische Union!“. Dieser Abschluss lädt sicherlich zu ganz unterschiedlichen Interpretationen ein. Aufgrund des bisherigen Eindrucks könnte man vielleicht sagen, dass die Nationalstaaten Deutschland und Frankreich in der Europäischen Union – und zwar in ihrer heutigen Gestalt – gut aufgehoben sind. Eine Vorstellung von der Finalität der europäischen Integration ist jedenfalls nicht formuliert.

Der britische Premierminister *Blair* hielt am 6. Oktober 2000 in der Börse in Warschau eine Rede mit dem Titel „Europas Politische Zukunft“ [Vgl. Blair 2000]. Mit diesem Titel verdeutlicht Blair, dass er präzise Vorstellungen von der Zukunft der Europäischen Union hat, sich diese aber nicht in einem Finalitätsleitbild widerspiegeln. Es geht ihm vielmehr um die ganz reale und keineswegs visionäre Zukunft Europas. Bereits der Umstand, dass Blair seine Gedanken über die zukünftige Gestalt Europas in der Warschauer Börse artikuliert und zudem fast vier Monate später als Chirac auf die Humboldt-Rede Fischers reagiert, ist sehr aussagekräftig. Er tritt hiermit als Verbündeter des größten Beitrittskandidaten Polen auf und wählt ganz bewusst die Börse als Ort seiner Rede. Die implizite Botschaft könnte nicht deutlicher sein: Die Erweiterung hat eine höhere Priorität als die Vertiefung – unter Inkaufnahme einer Verwässerung des bisher erreichten Integrationsstands – und die Europäische Union ist in erster Linie eine Wirtschaftsgemeinschaft.

Blair unterteilt seine Rede in eine Einleitung und die Abschnitte „Erweiterung“, „Großbritannien in Europa“, „Ein größeres, stärkeres, demokratisches Europa“, „Vorschläge für die politische Reform“ und „Schlussfolgerungen“. In seiner Einleitung spricht er über den Zweiten Weltkrieg sowie über die Entwicklungen nach dem Ende des Kalten Krieges auf dem europäischen Kontinent und betont, dass Großbritannien und Polen Teil des NATO-Bündnisses sind und zur „Familie europäischer Nationen“ gehören. Er schließt seine einleitenden Worte ab mit „Jetzt wollen wir Sie als Mitglied in der Europäischen Union“. Man ist hierbei versucht, die Nennung von NATO, Europa der

Nationen und schließlich Europäischer Union als Reihung der britischen Prioritäten zu betrachten.

In dem Abschnitt „Erweiterung“ zeigt sich Blair ganz explizit als starker Fürsprecher einer Erweiterung der Europäischen Union, bezeichnet diese als „größte Herausforderung“ und zugleich als „größte Chance“. Als zentrale Errungenschaften der europäischen Integration nennt er die Stärkung von Frieden und Demokratie sowie die Schaffung von Reichtum und Wohlstand, zugleich Vorteile für die Beitrittskandidaten. Für einen schnellen Beitritt will er sich persönlich einsetzen: „Ich werde die führenden Politiker Europas drängen, sich für einen spezifischen Rahmen zu engagieren, der zu einem raschen Abschluss der Verhandlungen und zu einem frühen Beitritt führt“. Mit keinem Wort erwähnt Blair die erforderlichen Reformen zur Herstellung der Erweiterungsfähigkeit der Europäischen Union. Die Priorität der Erweiterung steht ganz offensichtlich vor der Vertiefung der Union, was die Gefahr ihrer Verwässerung oder sogar Erosion bedeuten könnte.

In dem Abschnitt „Großbritannien in Europa“ versucht Blair, die verspätete Bereitschaft zur europäischen Integration zu erläutern und spricht in diesem Kontext von „groben Fehleinschätzungen“ Großbritanniens. Er konstatiert, dass Großbritannien die wachsende Geschwindigkeit der europäischen Integration sowie die Kooperation im Rahmen europäischer Institutionen Besorgnis bereitet hätten und die historischen, geographischen und demokratischen Gründe zur europäischen Zusammenarbeit für Großbritannien nicht so zwingend gewesen wären: „Für Großbritannien, den Sieger im Zweiten Weltkrieg, den wichtigsten Verbündeten der Vereinigten Staaten, ein stolzes, seine Unabhängigkeit liebendes Inselvolk (...), gab es diese Gründe auch, aber irgendwie waren sie immer weniger zwingend“. Interessant ist auch die Passage, in der Blair die zunächst ablehnende Haltung der „französischen Freunde“ hinsichtlich der EG-Mitgliedschaft Großbritanniens damit erklärt, dass Charles de Gaulle den amerikanischen Intentionen misstraute und „Großbritannien sowohl als ein Trojanisches Pferd der Amerikaner als auch als eine Bremse für die notwendige Stärkung Europas“ betrachtete. Und dies, „obwohl er ironischerweise mit seinen Vorstellungen von der zukünftigen Gestalt Europas Großbritannien näher stand als praktisch allen anderen“. Blair demonstriert einerseits Verständnis für die ablehnende Haltung Frankreichs bezüglich des britischen Beitrittsgesuchs, andererseits untermauert er damit eine wichtige Kontroverse: Ein dem US-amerikanischen Einfluss gegenüber skeptisches Frankreich auf der einen und Großbritannien als fester Verbündeter der USA auf der anderen Seite. Keine besonders

gute Basis für eine vertiefte Koalition französischer und britischer Interessen, auch wenn sich die europapolitischen Vorstellungen in dem Konzept einer vor allem intergouvernemental ausgerichteten Union ähneln.

Blair kommt nach diesem Rückblick zu dem Ergebnis, dass „es an der Zeit ist, das Erbe der Vergangenheit Großbritanniens zu überwinden“ und bezeichnet Großbritannien als ein „Schlüsselpartner in Europa“. Dies aus folgenden Gründen: „Großbritannien hat eine starke Wirtschaft, spielt in der Verteidigungs- und Außenpolitik eine deutliche Rolle, und seine politischen Institutionen und seine Stabilität genießen echten Respekt. (...) Großbritannien kann Brücke zwischen der EU und den USA sein“. Damit stehen wirtschaftspolitische sowie verteidigungs- und außenpolitische Aspekte, diese unter Berücksichtigung des Bündnisses mit den Vereinigten Staaten im Vordergrund der britischen Europapolitik. Zudem kann nach Blairs Auffassung das Regierungssystem Großbritanniens als Vorbild für die Europäische Union fungieren. Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen und der Vorteile, die Großbritannien aus der Mitgliedschaft in der Europäischen Union zieht, spricht sich Blair für eine aktive und führende Europapolitik aus, denn sich „im Zentrum des Einflusses zu befinden, ist für Großbritannien (...) ein unabdingbarer Teil von Einfluss, Stärke und Macht in der Welt“. In diesem Sinne stellt er fest, dass Großbritanniens Zukunft die eines „führenden Partners in Europa“ ist. Hiermit wird deutlich, dass Großbritannien durch die EU-Mitgliedschaft in erster Linie den wirtschaftlichen und außenpolitischen Handlungsspielraum erweitern möchte.

Im Abschnitt „Ein größeres, stärkeres, demokratisches Europa“ trifft Blair zunächst die wichtige Feststellung, dass die Debatte über die politische Zukunft Europas schnell zu einem „Dickicht institutioneller Veränderung“ führen kann, ohne die grundlegende Frage nach der Richtung geklärt zu haben. Und ganz im Gegenteil hätte die Europäische Union mit der Währungsunion, dem Aufbau einer gemeinsamen Verteidigung und der Wiedervereinigung Europas an Herausforderungen „kaum Mangel“. Für den institutionellen Bereich weist er darauf hin, dass sich Kommission und Rat in ihren Aufgaben ergänzen und man dieses sensible Gleichgewicht nicht stören dürfe. Das Europäische Parlament beschreibt er als lebenswichtigen Teil der „Kontroll- und Ausgleichsmöglichkeiten“ innerhalb der Union und blendet damit den legislativen Bereich aus.

Schließlich widmet sich Blair der Frage nach den Modellen für das neue Europa und erteilt den diametralen Konzepten „Freihandelszone“ und „Superstaat“⁹³ jeweils eine Absage: Der Freihandelszone, da die Menschen in Europa Wohlstand, Sicherheit und Stärke wollen, nicht nur einen ungehinderten Handel – es geht um die „Bildung kollektiver Macht“. Dem Superstaat, da dieser „die Nationen in einem politischen System zusammenfasst, das von supranationalen Institutionen beherrscht wird“. An dieser Stelle kommt Blair kurz auf die demokratische Legitimation zu sprechen und stellt als eine Tatsache fest, dass „die primären Quellen demokratischer Legitimation in Europa die direkt gewählten und repräsentativen Institutionen der Nationen Europas sind – die nationalen Parlamente und Regierungen“. Diese Auffassung legt nahe, im institutionellen Gefüge der Europäischen Union die nationalen Parlamente und Regierungen zu festigen und zu stärken. Dabei schränkt Blair ein, dass Europa in „künftigen Generationen seinen eigenen starken Demos“ entwickeln könnte, dies aber bisher noch nicht geschehen sei. Im Fazit gelangt er zu folgendem Ergebnis: „Europa ist ein Europa freier, unabhängiger, souveräner Nationen, die diese Souveränität bündeln möchten, im Dienste ihrer eigenen Interessen und der gemeinsamen Sache, denn gemeinsam erreichen wir mehr als allein. Die EU wird eine einmalige Kombination aus Intergouvernementalem und Supranationalem bleiben. Ein solches Europa kann mit seiner wirtschaftlichen und politischen Stärke eine Supermacht sein; eine Supermacht, aber kein Superstaat“. Somit soll die Europäische Union auch in Zukunft auf der bisherigen Kombination intergouvernementaler und supranationaler Strukturelemente beruhen und sich darauf besinnen, dass die demokratische Legitimation einzig durch Einbeziehung der nationalen Parlamente und Regierungen gewährleistet werden kann. Ein akuter institutioneller Reformbedarf wird nicht diagnostiziert, schon gar nicht das Erfordernis einer Supranationalisierung der europäischen Institutionen. Blair stellt sich die Europäische Union in der Zukunft als Supermacht vor, also eine europäische Supermacht als Leitbild der britischen Europapolitik.

Der britische Premierminister schlägt zum Abschluss dieses inhaltlichen Abschnitts vor, sich nicht zuerst der abstrakten Diskussion über institutionelle Reformen, sondern ganz pragmatisch den anstehenden Aufgaben der Union zu widmen. Zu diesen zählen: Vollendung des Binnenmarkts, Wirtschaftsreform, Reform der Agrarpolitik,

⁹³ Thym weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die „pauschale Gegenüberstellung von britischer Unabhängigkeit und föderalem europäischen ‚Superstaat‘ (...) im Vereinigten Königreich die sachliche Auseinandersetzung über Europapolitik“ [Thym 2001, S. 357] erschwert.

Vollbeschäftigung, kohärente Außenpolitik, Entwicklung einer militärischen Fähigkeit im Rahmen der gemeinsamen Verteidigungspolitik, Kriminalitätsbekämpfung sowie Umweltschutz. Wiederum sind die Prioritäten Großbritanniens – Wirtschaft und Außenpolitik – klar erkennbar. Außerdem sei darauf zu achten, dass die Union keine unnötigen Aufgaben übernimmt, sinngemäß also die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips.

In dem vorletzten Abschnitt macht Blair folgende „Vorschläge für die politische Reform“:

- *Transparenz:* „Erstens schulden wir es unseren Bürgern, dass wir ihnen genaue Kenntnis davon verschaffen, welche Politik und welche Gesetze in ihrem Namen gemacht werden“. Allerdings benennt er kein Verfahren, wie diese Transparenz erreicht werden soll.
- *Europäischer Rat:* Der Europäische Rat ist zu stärken, denn dieser sollte „dasjenige Organ sein, das die Tagesordnung der Union bestimmt“. Dem Europäischen Rat obliegt somit weiterhin die Bestimmung des politischen Kurses, nur sollte dies besser organisiert und strukturiert werden. Blair schlägt hierzu die Aufstellung einer „Jahresagenda für Europa“ durch den Europäischen Rat in den wichtigen Bereichen Wirtschaft, Außenpolitik, Verteidigung und Kampf gegen die internationale Kriminalität vor. Auf diese Weise hätte die Europäische Union eine „klare politische Richtung, ein Programm und einen Zeitplan, als Richtschnur für alle Institutionen“. Lediglich die Kommission wird von Blair in diesem Zusammenhang erwähnt; der Kommissionspräsident wäre an der Aufstellung dieser Agenda beteiligt und die Kommission könnte zusätzliche Vorschläge einbringen. Das Europäische Parlament hat vermutlich diese „Richtschnur“ zu akzeptieren.
- *Arbeitsweise der Räte:* Die Arbeitsweise einzelner Räte ist beispielsweise durch die Einführung von Präsidentschaftsteams zu reformieren, denn diese verleihen der „Führung des Rates mehr Kontinuität und Gewicht“. Blair formuliert diesen Vorschlag vor allem angesichts einer erweiterten Union, in der bei mehr als 25 Mitgliedern jeder Mitgliedstaat nur alle 12 oder 13 Jahre die Präsidentschaft ausüben würde.
- *Verfassung:* Bezüglich der Verfassungsdebatte merkt Blair an, dass in der dynamischen, vielfältigen und komplexen Europäischen Union voraussichtlich auch weiterhin verschiedene „Verträge, Gesetze und Präzedenzfälle“ existieren werden. Da Großbritannien keine geschriebene Verfassung im herkömmlichen Sinn besitzt, könne man sich leichter vorstellen, dass „eine Debatte über eine Verfassung nicht unbedingt zu einem rechtsverbindlichen Einzeldokument namens Verfassung führen muss“. Blair

vertritt daher die Auffassung, dass sich die Besonderheit der Union in der Praxis am Besten in verschiedenen Dokumenten wieder findet, schließt aber ein einheitliches Rechtsdokument namens Verfassung nicht kategorisch aus.

- *Kompetenzkatalog:* Für wünschenswert und realistisch hält der britische Premierminister eine „Art Charta der Kompetenzen“, welche die Zuständigkeiten der nationalen und der europäischen Ebene genau zu regeln hat. Hierbei sollte es sich nicht um ein juristisches Papier handeln, sondern um eine politische Erklärung über diese Grundsätze. Dahinter steht offensichtlich der Wunsch, flexibel und ohne größeren Aufwand Ergänzungen oder Korrekturen vornehmen zu können.
- *Zweite parlamentarische Kammer:* Die nationalen Parlamente sollten in Form einer zweiten Kammer des Europäischen Parlaments stärker einbezogen werden. Diese aus nationalen Parlamentariern zusammengesetzte zweite Kammer wäre nicht für den Bereich der Gesetzgebung zuständig, sondern für die Überprüfung der Arbeit der Europäischen Union bezüglich der Grundsaterklärung über den Kompetenzkatalog und könnte zudem als demokratisches Kontrollorgan im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik fungieren. An dieser Stelle seiner Rede, in der es um das Europäische Parlament geht, erwähnt Blair in keiner Weise die „erste Kammer“. Der Schluss liegt deshalb nah, dass hier alles beim Alten bleiben soll.
- *Beschlussfassung:* Blair betont, dass eine effiziente Beschlussfassung in einer erweiterten Union schwieriger ist und sieht bei der Größe der Kommission und der Gewichtung der Stimmen im Rat einen akuten Reformbedarf, ohne diesen genauer auszuführen. Allerdings gibt er einen Zeitplan an, nämlich den der laufenden Regierungskonferenz, in deren Rahmen etwas getan werden müsste.
- *Verstärkte Zusammenarbeit:* Eine vermehrte Nutzung der verstärkten Zusammenarbeit in einer erweiterten Union ist Blairs letzter Vorschlag für die politische Reform. In den „zwei größten Wachstumsbereichen europäischen Handelns“, Außen- und Sicherheitspolitik sowie Kriminalitätsbekämpfung, sieht er Handlungsbedarf und Spielraum für eine verstärkte Zusammenarbeit. Diese dürfe aber auf keinen Fall zu einem Kerneuropa, zu einem Mehrklassen-Europa oder zu unterschiedlichen Regelwerken führen.

Im letzten Abschnitt „Schlussfolgerungen“ betont Blair nochmals, dass die politischen Grundlagen der Europäischen Union „ihre Wurzeln im demokratischen Nationalstaat“ haben. In diesem Sinne: „Wir wollen ein Europa, wo es nationale Unterschiede, aber keine nationalen Schranken gibt, wo wir in vielen Bereichen eine gemeinsame Politik verfolgen,

aber unsere besonderen, getrennten Identitäten behalten“. Blair spricht weiter von einem machtvollen Werkzeug für die Durchsetzung demokratischer Werte in der übrigen Welt, von einem wirtschaftlichen Kraftwerk und von einem zivilisierten Kontinent. Sein Fazit: „Eine Supermacht, aber kein Superstaat“. Blair beendet seine Rede schließlich mit Blick auf die bevorstehende Erweiterung, in dessen Rahmen die Beitrittskandidaten „als gleichberechtigte Partner beitreten – während inmitten der neuen Realität, die ich beschrieben habe, ein neues Europa entsteht“. Seine Gedanken über die politische Zukunft der Europäischen Union stellen folglich keine Option oder gar Vision, sondern die Realität dar. Eine deutliche und selbstbewusste Haltung, mit der Blair augenscheinlich bei den Beitrittskandidaten wirbt.

Die Unterschiede zur Rede Fischers, aber auch zur Rede Chiracs sind klar ersichtlich:

- Der Premierminister Großbritanniens sucht seine Verbündeten für die genannte Europapolitik im Kreis der Beitrittskandidaten, eine Koalition oder wenigstens gemeinsame Interessen mit Frankreich oder Deutschland werden gar nicht erwähnt – abgesehen von dem historischen Rückblick, in dem er konstatiert, dass sich die europapolitischen Konzepte Frankreichs und Großbritanniens sehr nahe standen.
- Blair spricht von der Gefahr eines Dickichts institutioneller Veränderungen. Seine Reformvorschläge konzentrieren sich strikt auf die Stärkung intergouvernementaler Strukturelemente: Stärkung des Europäischen Rats, des Ministerrats und nationaler Parlamente. Das Europäische Parlament wird gar nicht berücksichtigt, die Kommission nur im Zusammenhang mit der Stärkung des Europäischen Rats erwähnt.
- Ist bei Fischer ein Verfassungsvertrag eine *conditio sine qua non* und bei Chirac eine explizit artikulierte Möglichkeit, lehnt Blair einen europäischen Verfassungstext im Prinzip ab, wenn auch nicht rigoros. Blair verliert außerdem kein Wort über die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen oder über die Charta der Grundrechte.
- Wie für Frankreich spielt auch für Großbritannien die Europäische Union als Wirtschaftsmacht und als starker internationaler Akteur eine entscheidende Rolle. Chirac formuliert dies allerdings mit Blick auf eine ebenbürtige Rolle gegenüber den Vereinigten Staaten, ein wenig als Wettstreiter und als Gegenmacht, was für Großbritannien als engen Verbündeten der USA keine Motive sind. Aber Blair formuliert diesen Wunsch eines starken Europas wesentlich vehementer als Chirac, was seinen Ausdruck vor allem in dem wiederholt benutzten Begriff „Supermacht“ findet. Auch wenn der britische Premierminister kein dezidiertes Leitbild anspricht,

kann doch diese europäische Supermacht als seine Vision vom zukünftigen Europa charakterisiert werden.

2. Bewertung des Verfassungsvertrags des Europäischen Konvents – die Erklärungen zur politischen Einigung im Juni 2004

Die erste Erklärung zur politischen Einigung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union auf den Vertrag über eine Verfassung für Europa gab der französische Staatspräsident *Chirac* am 19. Juni 2004 ab [Vgl. Chirac 2004], vielleicht auch aufgrund dieser zeitlichen Nähe die deutlich kürzeste Version. In dem gesamten Text, auch in der Überschrift spricht Chirac verkürzt von Verfassung bzw. der Verfassung für Europa, er verwendet also nicht den rechtlich stimmigen Begriff des Verfassungsvertrags. Chirac bezeichnet diese politische Einigung als ein wirklich historisches Ereignis, denn hierdurch kommt der gemeinsame Wille aller 25 Mitgliedstaaten der Union zum Ausdruck, Frieden, Demokratie, Wohlstand und Solidarität auf dem europäischen Kontinent zu stärken. Die Vorteile der Verfassung benennt Chirac in der folgenden Reihung: Zuerst konstatiert er ganz allgemein die Chance für ein effizienteres und besseres Funktionieren der Europäischen Union. Hinsichtlich der institutionellen Reformen nennt er (1.) die verlängerte Amtszeit des Präsidenten des Europäischen Rates, (2.) die Einführung eines Außenministers der Union, (3.) die ausgeweitete Rolle des Europäischen Parlaments und (4.) die reformierte Kommission. Bezüglich der Beschlussfassung merkt Chirac kurz an, dass diese besser die Realität in Europa widerspiegelt und gelangt zu dem ersten Fazit, dass die Verfassung für eine Union der Staaten, für eine Union der Völker sowie für eine Union der Bürger steht. Weiterhin nennt er die klare Kompetenzverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten sowie die Möglichkeit der Kontrolle über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch die nationalen Parlamente.

Schließlich weist der französische Staatspräsident darauf hin, dass diese Europäische Union als eine Föderation der Nationalstaaten in ausdrücklicher Weise die Identität und Besonderheit eines jeden Mitgliedstaats respektiert, aus denen sie sich zusammensetzt. Interessant ist hierbei, dass Chirac die Föderation, genauer die Föderation der Nationalstaaten in diesem offiziellen Dokument als Begrifflichkeit aufnimmt und damit der Föderation einen Platz in der französischen Europapolitik zugesteht. Chirac lobt Fortschritte der Zusammenarbeit in den wichtigen Bereichen Recht, Sicherheit und Verteidigung, bemängelt aber weiteren Handlungsbedarf im Bereich der Sozial- und

Steuerpolitik, dem allerdings mit der Möglichkeit der verstärkten Zusammenarbeit begegnet werden könnte.

Chirac gelangt zu dem abschließenden Ergebnis, dass diese Verfassung gut für Europa und gut für Frankreich ist – und Frankreich ein größeres Gewicht in Europa einräumt. Diese Einschätzung fast an das Ende der Erklärung zu setzen, verdeutlicht, dass eine einflussreiche Position in der Europäischen Union, der Ausbau des politischen Handlungsspielraums zur besseren Durchsetzung nationaler Interessen ein wichtiges Anliegen der Europapolitik Frankreichs ist. Unter diesen ganzen Gesichtspunkten ist die politische Einigung folglich „très important et c’est pourquoi je le qualifie d’historique“.

Der deutsche Bundeskanzler *Schröder* hat als letzter, aber die deutlich längste Erklärung abgegeben [Vgl. Schröder 2004]. Auch Schröder spricht in dem gesamten Text von Verfassung bzw. Europäischer Verfassung und hat sich somit gegen den rechtlich korrekten Begriff des Verfassungsvertrags entschieden. Die politische Einigung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union sei ein „Schritt von historischer Tragweite“ auf dem Weg zur weiteren europäischen Integration und schafft angesichts der erweiterten Union die Voraussetzung dafür, dass „dieses größere Europa entscheidungsfähig und politisch führbar bleibt“. An späterer Stelle ergänzt er dies mit der Feststellung, dass Erweiterung und Vertiefung keine Gegensätze sind. Nach den einleitenden Worten konstatiert Schröder, dass es sich bei dem Verfassungstext naturgemäß um einen Kompromiss handelt und Deutschland gern in den Fragen der Mehrheitsentscheidung, der verstärkten Zusammenarbeit oder dem Gottesbezug weitergegangen wäre. Insgesamt sei dies aber ein guter Kompromiss: „Am Ende haben wir einen fairen Interessenausgleich erreicht, der dem hohen Anspruch, den man an eine Verfassung stellen muss, gerecht wird“. In der nächsten Passage hebt Schröder hervor, dass das Projekt der Europäischen Verfassung ganz maßgeblich von Deutschland vorangetrieben wurde, womit der Wille verbunden ist, die europäische Einigung zu festigen und weiterzuentwickeln. Als Beispiele für dieses aktive Interesse nennt er den Einsatz für die Erarbeitung einer europäischen Charta der Grundrechte und die deutsch-italienische Initiative zur Einberufung eines Verfassungskonvents. Im Gegensatz zum französischen Staatspräsidenten geht Schröder in seiner Regierungserklärung auf die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich ein, deren Initiativen die Arbeit des Konvents deutlich geprägt hätten, beispielsweise der gemeinsame Beitrag zur institutionellen Architektur der Europäischen Union. An der Stärke des deutsch-französischen Motors, auch für den zukünftigen Integrationsprozess,

lässt er jedenfalls keinen Zweifel: „Das gemeinsame Auftreten Frankreichs und Deutschlands im Konvent und in der Regierungskonferenz hat erneut gezeigt: Die deutsch-französische Partnerschaft ist unersetzlich. Fortschritte bei der europäischen Integration kann und wird es nur geben, wenn sich Deutschland und Frankreich einig sind“. Äußert sich Chirac überhaupt nicht zu Führungskoalitionen im Rahmen der Konventsarbeit, unterstreicht Schröder hingegen ausdrücklich die zwischen Deutschland und Frankreich und weist zudem am Ende der Erklärung auf eine gemeinsame Initiative Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens hin.

Im Anschluss an dieses Plädoyer für ein gemeinsames europapolitisches Handeln Frankreichs und Deutschlands widmet sich Schröder in folgender Reihung den Errungenschaften der Europäischen Verfassung:

- *Doppelte Mehrheit:* Die doppelte Mehrheit stellt für den deutschen Bundeskanzler ein zentrales Mittel zur Sicherstellung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit dar. Zwei wichtige Anmerkungen trifft er hierzu. Erstens repräsentiere die doppelte Mehrheit den doppelten Charakter der Europäischen Union „als Union der Staaten und als Union der Bürger“. Die Betonung der nationalstaatlichen Ebene wird somit als Vorteil gewertet. Zweitens weist Schröder auf die erheblich aufgewertete Stellung Deutschlands innerhalb der Union durch die doppelte Mehrheit hin, weshalb die Abgabe von drei Abgeordneten im Europäischen Parlament ab dem Jahr 2009 akzeptabel gewesen sei. Auch Schröder untermauert damit den Wunsch einer starken Position Deutschlands innerhalb der Europäischen Union, also mehr Macht und Einfluss.
- *Kommission:* Die deutliche Verkleinerung der Kommission erst ab dem Jahr 2014 betrachtet Schröder als fairen und guten Kompromiss, denn er hat Verständnis dafür, dass die neuen Mitgliedstaaten zunächst vollzählig in der Kommission vertreten sein wollen. In diesem Kontext macht er in Bezug auf die neuen Unionsmitglieder eine wichtige Anmerkung: „Diese Länder haben die Erfahrung, die wir in Deutschland gemacht haben, noch vor sich: Dass nämlich Europa und die Abgabe von Souveränität an Europa Bedingung und Motor unserer Freiheit sind“. Für Schröder ist somit der Souveränitätstransfer eine Notwendigkeit und Selbstverständlichkeit, wie sie in dieser Form sicherlich nicht in Frankreich und Großbritannien zu finden ist.
- *Mehrheitsentscheidung:* Die Ausweitung der Mehrheitsentscheidung wird positiv gewertet, allerdings hätte diese – wie eingangs bereits erwähnt – etwa in der Außen-

und Steuerpolitik noch weiter gehen können. Wiederum ein deutliches Einsetzen für die Stärkung eines supranationalen Elements der Europäischen Union.

- *Europäisches Parlament:* Als wichtige Errungenschaft der Europäischen Verfassung sieht Schröder die Stärkung des Europäischen Parlaments „als Mitgesetzgeber und gleichberechtigter Teil der Haushaltsbehörde neben dem Rat“, denn damit „stärken wir das demokratische Prinzip in der Union“. Schröder macht die Frage des Demokratieprinzips somit an der supranationalen Ebene, am Europäischen Parlament und nicht etwa an der intergouvernementalen Ebene, an den nationalen Parlamenten fest. Frankreich und Großbritannien vertreten in diesem Punkt augenscheinlich eine andere Auffassung.
- *Justiz und Inneres:* Wichtige Verbesserungen beim Kampf gegen den Terrorismus und gegen die grenzüberschreitend organisierten Verbrechen werden genannt.
- *Außenminister:* „Mit dem Europäischen Außenminister und dem Europäischen Diplomatischen Dienst kann Europa seine gewachsene Verantwortung in der Welt besser zur Geltung bringen“. Steht für Chirac die Nennung des Außenministers in der Prioritätenliste weit oben, ist dieser bei Schröder klar einigen wichtigen supranationalen Strukturelementen nach geordnet. Nichtsdestoweniger erkennt Schröder die beabsichtigte Stärkung der Außenpolitik der Union durch die Einführung dieses Amtes an.
- *Nationale Parlamente:* Die Stärkung der Rechte der nationalen Parlamente durch den Frühwarnmechanismus bei Verletzung des Subsidiaritätsprinzips wird als Verbesserung erwähnt. Eine Maßnahme, die den Einfluss der Nationalstaaten auf die Europapolitik ausweitet und für die Verteilung der Zuständigkeiten von unten nach oben Sorge trägt.
- *Verstärkte Zusammenarbeit:* Die verstärkte Zusammenarbeit lag Schröder „besonders am Herzen. Denn wir sind davon überzeugt, dass es einigen Ländern, die das wollen, möglich sein muss, bei der Integration weiter und schneller voranzugehen“. Hierbei handelt es sich zwischen Deutschland, Frankreich und Großbritannien sicherlich um keinen strittigen Punkt, sondern im Gegenteil um ein gemeinsames Interesse.
- *Kompetenzordnung:* Ein weiteres Anliegen war die klare Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der europäischen und der nationalstaatlichen Ebene. Damit ist die wichtige und besondere Aufgabe für Deutschland verbunden, den Föderalismus als konstitutives Element des Verfassungssystems auch in der Europäischen Union zu

verankern. Schröder unterstreicht dies mit dem Hinweis eines gemeinsamen Anliegens von Bundesregierung, Opposition und Ländern.

Unter der Einschränkung, dass die Wirtschafts- und Finanzpolitik Sache der Mitgliedstaaten ist und bleibt, erwähnt der deutsche Bundeskanzler gegen Ende seiner Erklärung die gemeinsame Initiative mit Frankreich und Großbritannien zur Schaffung des Amtes eines Wirtschaftskommissars mit großem Verantwortungsbereich. Ein Amt, das für Kompetenz im Bereich der Wirtschafts-, Innovations- und Industriepolitik stehen soll.

Schröder schließt seine Erklärung damit ab, dass Europa und seine Bürger diese Verfassung brauchen, um „Frieden zu erhalten, Sicherheit zu gewährleisten, Wohlstand zu mehren und Solidarität zu üben“. Folglich ganz ähnliche Gründe wie bei Chirac. Nur sieht der deutsche Bundeskanzler die Verfassung als Grundlage für ein noch engeres Zusammenwachsen Europas, was als weitere Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses zu verstehen ist. Gleichwohl fällt auf, dass Schröder weder den Begriff Föderation noch den Begriff Föderation der Nationalstaaten wie zuvor Chirac als dem Verfassungsvertrag innewohnendes Konzept verwendet. Einzig ein geeintes, noch enger zusammenwachsendes Europa ist als Zukunftsbild genannt: „Wir wollen dieses starke und geeinte Europa“. Hier erwähnt Schröder das einzige Mal in seiner Regierungserklärung den Wunsch nach einem starken Europa. Stärke und Macht der Europäischen Union spielen hingegen bei Frankreich und Großbritannien eine Schlüsselrolle. Im Vergleich zu Chirac ist die Erklärung von Schröder wesentlich umfangreicher, detaillierter und rückt die Stärkung supranationaler Strukturelemente mehr in den Blickpunkt. In dieser Logik ist nicht verwunderlich, dass Schröder mit keinem Wort die Stärkung des Europäischen Rats als intergouvernementales Organ der Europäischen Union erwähnt, wohingegen diese im Hinblick auf die institutionellen Reformen zuerst von Chirac genannt wird.

Die Erklärung des britischen Premierministers *Blair* zur politischen Einigung auf den Verfassungsvertrag unterscheidet sich erheblich von den Erklärungen Schröders und Chiracs [Vgl. Blair 2004]. Zunächst fällt auf, dass Blair strikt von einem Verfassungsvertrag und überwiegend sogar nur von einem Vertrag spricht. Darüber hinaus würdigt er an keiner Stelle den Verfassungsvertrag als historischen Meilenstein und richtet seinen Blick auch nicht auf den künftigen Integrationsprozess der Europäischen Union. Im

Gegenteil macht Blair in den ersten beiden Absätzen die Grenzen der europäischen Integration aus britischer Sicht deutlich:

- Der neue Vertrag ist das erste einheitliche Dokument, das die Stärken, Rechte und Pflichten der Europäischen Union festschreibt und vor allem klarstellt, was Europa ist und was nicht: „not a super state; not a federal state but a group of nations“. Und Blair betont, dass die Union lediglich die Kompetenzen ausübt, die ihr von den Mitgliedstaaten übertragen wurden. Jedenfalls spricht die Charakterisierung der Union als Staatengruppe angesichts des erreichten Integrationsstands wohl für sich.
- Weiterhin legt der Vertrag deutlich fest „where the EU can and cannot act“. Auch aus britischer Sicht erforderliche Mehrheitsentscheidungen sind demnach in den Bereichen Binnenmarkt, Reform der gemeinsamen Agrarpolitik sowie bei der Bekämpfung internationaler Verbrechen und Terrorismus möglich. Wohingegen auf Beharren Großbritanniens – was ausdrücklich erwähnt wird – für die wichtigsten Bereiche Steuern, soziale Sicherheit, Außenpolitik, Verteidigung und Finanzpolitik Einstimmigkeit vorgeschrieben ist. Außerdem wird die Möglichkeit erhalten, sich nicht an gemeinsamen Maßnahmen in den Bereichen Asylrecht und Immigration zu beteiligen.

Im Vordergrund der Bewertung des Verfassungsvertrags steht folglich das, was die Europäische Union nicht ist, und das, was sie nicht kann. Wobei das klare Aufzeigen dieser Grenzen der Europäischen Union nicht als Kritik, sondern als Erfolg zu verstehen ist. Als Innovationen des neuen Vertrags nennt der britische Premierminister erstens den Frühwarnmechanismus bei Verletzung des Subsidiaritätsprinzips, der den Einfluss der nationalen Parlamente stärkt. Hier ist daran zu erinnern, dass Blair zur Überwachung seiner Charta der Kompetenzen eine aus nationalen Parlamentariern zusammengesetzte zweite Kammer vorgeschlagen hatte. Somit liegt dieser Frühwarnmechanismus, wenn damit auch keine institutionalisierte zweite Kammer verbunden ist, zweifellos im Interesse Großbritanniens. Zweitens die verstärkte Zusammenarbeit als wichtiges Mittel zur Bewahrung der Flexibilität innerhalb der Union. Drittens die Stärkung des Europäischen Rats durch die deutlich verlängerte Amtszeit des Präsidenten; bei Wiederwahl bis zu fünf Jahre. Dabei ist die Stärkung dieses intergouvernementalen Organs bedeutend: „This is crucial in placing the power to set Europe’s agenda in the hands of Europe’s intergovernmental body“. Viertens schließlich erwähnt Blair die Einführung der Charta der Grundrechte in den Vertrag, ohne dies näher zu bewerten, aber mit dem Hinweis, dass vorhandenes nationales und europäisches Recht nicht beeinträchtigt werden. Es verwundert

nicht, dass die Reformen des Europäischen Parlaments und der Kommission als supranationale Institutionen in dieser Erklärung keine Erwähnung finden.

In einer längeren Passage widmet sich Blair einigen erfundenen Geschichten, die Stimmung gegen die Verfassung – nur an dieser Stelle spricht er von Verfassung – machen sollten. Beispielsweise: Großbritannien müsse der Währungsunion beitreten, müsse die Steuern erhöhen oder die Außenpolitik werde allein von der Union bestimmt. Diesen Mythen erteilt Blair eine klare Absage. In diesem Zusammenhang weist er darauf hin, dass das europäische Primärrecht seit dem EG-Beitritt Großbritanniens im Jahre 1973 eine Realität ist, aber nur in den Bereichen, die ausdrücklich von den Mitgliedstaaten bestimmt wurden. Auf jeden Fall zeigt diese Passage, dass die Diskussionen über die Europäische Union in Großbritannien von vielen und grundsätzlichen Kontroversen geprägt sind, was in Deutschland und auch in Frankreich in dieser Form gar nicht vorstellbar ist.

Das erweiterte Europa mit seinen 450 Millionen Bürgern ist für Großbritannien ein Erfolg. Auch die neuen Mitgliedstaaten würden die Auffassung Großbritanniens teilen, dass die souveränen Nationalstaaten das Fundament der Europäischen Union bilden. Gegen Ende der Erklärung präsentiert Blair noch die Gründe für die Mitgliedschaft Großbritanniens in der Union: Erstens der Binnenmarkt sowie zweitens ein besseres Netzwerk und bessere Handelsbeziehungen mit den USA, Japan, China, Indien sowie Ländern Lateinamerikas, Afrikas und Asiens. Kurz: „We pool our combined strength for our economic advantage; for influence in the world; for peace and security“. Also Wirtschaft an erster Stelle, gefolgt von Macht, Frieden und schließlich Sicherheit als Hauptgründe für die britische Mitgliedschaft; kein Wort über Demokratie oder Solidarität wie in Frankreich oder Deutschland. Blair schließt seine Erklärung damit ab, dass das britische Volk in einem Referendum das letzte Wort über den Verfassungsvertrag haben wird, der Verfassungsvertrag ein Erfolg für Großbritannien ist und er ihn daher dem Parlament empfiehlt. Dazu eine abschließende Einschätzung: Vermutlich sollten auch die Argumente der Europagegner in den parlamentarischen Reihen entkräftet werden, indem die Stärkung der intergouvernementalen Elemente in der Erklärung Blairs eindeutig im Vordergrund stehen. Andererseits bestätigt sich das Bild von der neuen Europapolitik Großbritanniens – eine durchaus führende Rolle unter Beibehaltung der europapolitischen Grundsätze.

3. Beiträge im Europäischen Konvent und Führungskoalitionen

Eine rein quantitative Übersicht über die offiziell eingereichten Beiträge der Konventsmitglieder aus Frankreich, Deutschland und Großbritannien soll erste Erkenntnisse zur länderspezifischen Aktivität ermöglichen. Ein Blick auf die Koalitionen dieser drei Länder ist dabei von besonderem Interesse.

In *Frankreich* [Vgl. Tabelle 4] waren die Vertreter des Europäischen Parlaments mit 46,5 % und 5,00 Beiträgen pro Person gegenüber 39,5 % und 4,25 Beiträgen pro Person der Vertreter des nationalen Parlaments sowie 14,0 % und 3,00 Beiträgen pro Person der Regierungsvertreter am aktivsten. Allerdings lieferte das nationale Parlament mit 152 Seiten bzw. 53 % die umfangreichsten Beiträge ab. Die meisten Beiträge – 36 von 43 – sind eigenständige Beiträge, also Beiträge ohne weitere Unterzeichner aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Tabelle 4: Beiträge Frankreichs im Europäischen Konvent (ohne Koalitionen mit Deutschland und Großbritannien)⁹⁴

Frankreich	Anzahl (eigenständig)	Anzahl in %	Anzahl p.P.	Seiten	Seiten in %
Europäisches Parlament	20 (17)	46,5 (47,2)	5,00	111	39
Nationales Parlament	17 (16)	39,5 (44,4)	4,25	152	53
Regierung	6 (3)	14,0 (8,4)	3,00	24	8
Summe	43 (36)	100 (100)	12,25	287	100

Auch in *Deutschland* [Vgl. Tabelle 5] stehen die Vertreter des Europäischen Parlaments mit 64 % und 3,50 Beiträgen pro Person gegenüber 36 % und 2,00 Beiträgen pro Person der Vertreter des nationalen Parlaments an der Spitze. Noch deutlicher wird dies bei den eingereichten Seiten: 296 Seiten bzw. 84 % des Europäischen Parlaments auf der einen und lediglich 56 Seiten bzw. 16 % des nationalen Parlaments auf der anderen Seite. Darüber hinaus fällt auf, dass mit 21 von 22 eigenständigen Beiträgen Deutschland am wenigsten mit anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union – ausgenommen der Koalitionen mit

⁹⁴ Anmerkungen zu den Tabellen 4 bis 9: (1.) Eigenständige Beiträge sind Beiträge ohne direkte weitere Unterzeichner. (2.) Bei mehreren Versionen eines Beitrags zählen nur die Seiten des letzten Dokuments. (3.) Die absolute Anzahl pro Person bzw. die Prozentpunkte pro Person beziehen sich auf folgende Angaben: Bei Frankreich und Deutschland vier Vertreter Europäisches Parlament, vier Vertreter nationales Parlament und zwei Vertreter Regierung sowie bei Großbritannien fünf Vertreter Europäisches Parlament, vier Vertreter nationales Parlament und zwei Vertreter Regierung.

Frankreich und Großbritannien – zusammengearbeitet hat. Aber noch ein anderer Punkt ist auffallend, denn die Regierungsvertreter haben dem Konvent keine offiziellen Beiträge eingereicht. Die Regierungsseite stützte sich offensichtlich ganz bewusst auf gemeinsam verfasste Papiere und hier insbesondere auf die Koalition mit Frankreich, wie noch zu zeigen sein wird.

Tabelle 5: Beiträge Deutschlands im Europäischen Konvent (ohne Koalitionen mit Frankreich und Großbritannien)

Deutschland	Anzahl (eigenständig)	Anzahl in %	Anzahl p.P.	Seiten	Seiten in %
Europäisches Parlament	14 (13)	64 (62)	3,50	296	84
Nationales Parlament	8 (8)	36 (38)	2,00	56	16
Regierung	0 (0)	0 (0)	0,00	0	0
Summe	22 (21)	100 (100)	5,50	352	100

Die herausragende Aktivität der parlamentarischen Vertreter zeigt sich prozentual auch in *Großbritannien* [Vgl. Tabelle 6]. Die Vertreter des Europäischen Parlaments haben 48 %, die Vertreter des nationalen Parlaments 29 % und die Regierungsvertreter 23 % der britischen Beiträge im Konvent eingereicht. Ein ähnliches Bild ergibt sich beim Seitenumfang, nämlich 279 Seiten bzw. 50 % des Europäischen Parlaments, 159 Seiten bzw. 29 % des nationalen Parlaments und 119 Seiten bzw. 21 % der Regierung. Zwei Dinge stechen bei der Übersicht der Beiträge Großbritanniens allerdings hervor. Erstens die besondere Aktivität der Regierungsvertreter im Konvent, die im Vergleich zu Deutschland ohnehin, aber auch zu Frankreich an herausgehobener Stelle steht. Dies zeigt sich an folgendem Vergleich: Die Regierungsvertreter lieferten pro Person 6,00 Beiträge ab, gefolgt von den Vertretern des Europäischen Parlaments mit 5,00 Beiträgen pro Person und dem Schlusslicht der Vertreter des nationalen Parlaments mit 3,75 Beiträgen pro Person. An dieser aktiven Mitgestaltung der Europapolitik spiegelt sich offensichtlich der neue Führungsanspruch der britischen Regierung wider. Zweitens haben die Konventsvertreter Großbritanniens am häufigsten Koalitionen mit anderen Mitgliedstaaten der Union gesucht, nur 39 von insgesamt 52 Beiträgen sind eigenständige Beiträge. Eine feste europapolitische Interessengemeinschaft scheint somit keine Priorität zu haben.

Tabelle 6: Beiträge Großbritanniens im Europäischen Konvent (ohne Koalitionen mit Frankreich und Deutschland)

Großbritannien	Anzahl (eigenständig)	Anzahl in %	Anzahl p.P.	Seiten	Seiten in %
Europäisches Parlament	25 (20)	48 (51,3)	5,00	279	50
Nationales Parlament	15 (13)	29 (33,3)	3,75	159	29
Regierung	12 (6)	23 (15,4)	6,00	119	21
Summe	52 (39)	100 (100)	14,75	557	100

Im *Ländervergleich* [Vgl. Tabelle 7] steht Großbritannien mit 44 % der eingereichten Beiträge und 14,75 pro Person an erster Stelle, Frankreich mit 37 % der eingereichten Beiträge und 12,25 pro Person an zweiter Stelle sowie Deutschland mit 19 % der eingereichten Beiträge und 5,50 pro Person deutlich abgeschlagen an letzter Stelle. Nur bei dem Seitenumfang ändert sich diese Reihenfolge: Erstens Großbritannien mit 557 Seiten bzw. 47 %, zweitens Deutschland mit 352 bzw. 29 %, dicht gefolgt von Frankreich mit 287 Seiten bzw. 24 % an dritter Stelle. Auch wenn im Kontext der vorliegenden Arbeit nicht auf die Inhalte der Beiträge eingegangen werden kann, zeigt sich doch, dass Großbritannien ein aktives Interesse an der Gestaltung der Zukunft Europas hat und hierfür seine Verbündeten in vielfältigen Koalitionen sucht, was in etwas abgeschwächter Form auch für Frankreich gilt. Deutschland hingegen setzt verstärkt auf eine feste Interessengemeinschaft, die Kooperation mit Frankreich.

Tabelle 7: Vergleich der Länder Frankreich, Deutschland und Großbritannien (ohne Koalitionen)

Länder	Anzahl	Anzahl in %	Anzahl p.P.	Seiten	Seiten in %
Frankreich	43	37	12,25	287	24
Deutschland	22	19	5,50	352	29
Großbritannien	52	44	14,75	557	47
Summe	117	100	32,50	1196	100

Schließlich sei auf den *Ebenenvergleich* [Vgl. Tabelle 8] hingewiesen, der das gewonnene Bild einer besonderen Aktivität der parlamentarischen Vertreter im Konvent voll unterstreicht, denn 50,4 % der eingereichten Beiträge Frankreichs, Deutschlands und

Großbritanniens – ohne Koalitionen – stammen von Vertretern des Europäischen Parlaments (13,5 Beiträge pro Person und 57 % der eingereichten Seiten), 34,2 % von Vertretern der nationalen Parlamente (10,0 Beiträge pro Person und 31 % der eingereichten Seiten) und nur 15,4 % von den Regierungsvertretern (9,0 Beiträge pro Person und 12 % der eingereichten Seiten). Ganz augenscheinlich hat sich die Konventsmethode, die erstmalige Einbeziehung von Parlamentariern in eine umfassende Reformarbeit gelohnt. Die Befruchtung der Diskussionen im Konvent und seine stärkere demokratische Legitimation sind somit zweifellos von Vorteil.

Tabelle 8: Vergleich der Ebenen Europäisches Parlament, Nationales Parlament und Regierung (ohne Koalitionen)

Ebenen	Anzahl	Anzahl in %	Anzahl p.P.	Seiten	Seiten in %
Europäisches Parlament	59	50,4	13,5	686	57
Nationales Parlament	40	34,2	10,0	367	31
Regierung	18	15,4	9,0	143	12
Summe	117	100	32,5	1196	100

Die Übersicht über die Beiträge der *Koalitionen* zwischen Frankreich, Deutschland und Großbritannien [Vgl. Tabelle 9] zeigt deutlich, dass die Kooperation zwischen Frankreich und Deutschland für die Europapolitik nach wie vor einen besonderen Stellenwert hat und dies insbesondere für Deutschland, das im Rahmen der Konventsarbeit praktisch keine anderweitigen Koalitionen eingegangen ist. Frankreich und Deutschland haben neun gemeinsame Beiträge (32 %) eingereicht, Frankreich und Großbritannien sechs gemeinsame Beiträge (21 %) sowie Großbritannien und Deutschland nur einen einzigen gemeinsamen Beitrag (4 %). Darüber hinaus machen die zwölf gemeinsamen Beiträge der drei Länder insgesamt 43 % der eingereichten Beiträge aus. Allerdings handelt es sich hierbei um keinen einzigen eigenständigen gemeinsamen Beitrag Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens. Im Gegenteil handelt es sich um Papiere, die von vielen weiteren Konventsmitgliedern unterzeichnet wurden – in einem Fall 81 weitere Unterzeichner. Die Eigenständigkeit ist ein ganz entscheidender Punkt, denn die gemeinsamen Beiträge Frankreichs und Deutschlands sind in acht von neun Fällen eigenständig und damit 100 % der eigenständigen Beiträge der genannten Koalitionen. Diese besondere Qualität und Selbstverständlichkeit der deutsch-französischen europapolitischen Zusammenarbeit zeigt sich auch am Seitenumfang: Die gemeinsamen

Beiträge Frankreichs und Deutschlands machen mit 97 Seiten insgesamt 53 % aus – dahinter Frankreich-Deutschland-Großbritannien mit 29 %, Frankreich-Großbritannien mit 14 % und schließlich Großbritannien-Deutschland mit 4 %. Weiterhin lassen sich aus dieser rein quantitativen Übersicht zwei wichtige Vermutungen ableiten: Erstens scheint am wahrscheinlichsten, dass sich die Koalition zwischen Frankreich und Großbritannien zu einer Art Nebenbuhler für die deutsch-französische Zusammenarbeit entwickeln könnte, wofür die ähnlichen europapolitischen Grundauffassungen sicherlich eine Basis bilden. Zweitens scheint sich der zum Teil befürchtete und zum Teil geforderte Führungsanspruch dieser drei großen Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht abzuzeichnen, hierzu bedürfte es zumindest eigenständiger Initiativen der drei Länder.

Tabelle 9: Beiträge der Koalitionen zwischen Frankreich, Deutschland und Großbritannien im Europäischen Konvent

Koalitionen	Anzahl (eigenständig)	Anzahl in %	Seiten	Seiten in %
Frankreich-Deutschland	9 (8)	32 (100)	97	53
Frankreich-Großbritannien	6 (0)	21 (0)	26	14
Großbritannien-Deutschland	1 (0)	4 (0)	8	4
Frankreich-Deutschland-Großbritannien	12 (0)	43 (0)	53	29
Summe	28 (8)	100 (100)	184	100

Inwiefern die Koalition zwischen Frankreich und Deutschland auch die Konventsarbeit erfolgreich beeinflussen konnte, soll ein Blick auf den gemeinsam vom französischen Staatspräsidenten Chirac und vom deutschen Bundeskanzler Schröder verfassten Beitrag mit dem Titel „Deutsch-französischer Beitrag zum Europäischen Konvent über die institutionelle Architektur der Union“ zeigen, der von den Regierungsvertretern im Konvent Dominique de Villepin und Joschka Fischer im Januar 2003 offiziell eingereicht wurde [Vgl. CONV 489/03]. Dieser deutsch-französischen Initiative sind drei weitere vorausgegangen, ebenfalls eingereicht von den Konventsvertretern Joschka Fischer und Dominique de Villepin: Beitrag zum „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ vom 28. November 2002 [Vgl. CONV 435/02], Beitrag zur „Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ vom 22. November 2002 [Vgl. CONV 422/02] und Beitrag zur „Ordnungspolitik“ vom 22. Dezember 2002 [Vgl. CONV 470/02]. Der Beitrag zur institutionellen Architektur kann aber zweifellos als in besonderem Maße strukturierend

für die Konventsdebatte bezeichnet werden. In der Einleitung steht, dass die Reform der Institutionen den Anforderungen „Klarheit, Legitimität und Effizienz“ gerecht werden muss. „Um diese Ziele zu erreichen, ist eine (gleichgewichtige) Stärkung des institutionellen Dreiecks sowie eine grundlegende Reform der Außenvertretung der Union in der Europäischen Verfassung erforderlich“. Die gleichgewichtige Stärkung von Europäischem Parlament, Kommission und Ministerrat symbolisiert den Kompromiss der gleichzeitigen Stärkung intergouvernementaler und supranationaler Strukturelemente im institutionellen Bereich der Union. Im Sinne eines austarierten Gleichgewichts ist ebenfalls der folgende Passus zu interpretieren: „Europa ist eine Union der Staaten, Völker und Bürger. Diese politische Natur kann durch die Institutionen im Rahmen einer Föderation der Nationalstaaten dargestellt werden“. Denn auch die „Föderation der Nationalstaaten“ als politische Natur steht für die gleichzeitige und gleichgewichtige Stärkung der europäischen und der nationalen Ebene. Chirac und Schröder treten darüber hinaus für eine einheitliche Rechtspersönlichkeit ein, „wobei angemessene Verfahren für unterschiedliche Handlungsbereiche gewährleistet bleiben sollen“. Dahinter steht unter anderem die Vetomöglichkeit in sensiblen Politikbereichen, die überwiegend im Interesse des französischen Staatspräsidenten gelegen haben dürfte. Wohingegen die daraufhin genannte vollständige Übernahme der Grundrechtecharta und die bessere Kompetenzabgrenzung gemäß dem Subsidiaritätsprinzip und dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit in erster Linie als besonderes Anliegen des deutschen Bundeskanzlers zu betrachten ist. Bevor nun auf wesentliche im Verfassungsvertrag umgesetzte deutsch-französische Vorschläge zur institutionellen Architektur eingegangen wird, bleibt noch festzuhalten, dass die Begriffe Verfassung und Verfassungsvertrag in diesem deutsch-französischen Papier eine Selbstverständlichkeit sind, was aus französischer Sicht nicht immer so war.

Einige wichtige Vorschläge Frankreichs und Deutschlands zur Reform der institutionellen Architektur der Europäischen Union:⁹⁵

- *Europäischer Rat*: An erster Stelle wird die Stärkung des intergouvernemental konzipierten Europäischen Rats vorgeschlagen. Folgendes findet sich im Verfassungsvertrag wieder: (1.) Festlegung der grundlegenden politischen und strategischen Richtlinien der Union; (2.) Wahl des Vorsitzenden mit qualifizierter

⁹⁵ Einen ausführlichen und guten Überblick über die nationalen Präferenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union hinsichtlich der europäischen Institutionen im Entwurf des Verfassungsvertrags liefert der Aufsatz von Scholl „Wie tragfähig ist die neue institutionelle Architektur der EU? Der Verfassungsentwurf des Konvents im Spiegel nationalstaatlicher Präferenzen“ [Vgl. Scholl 2003]. Auch Göler geht in dem Kapitel „Reformprojekte der neuen Verfassungsdebatte“ ausführlich auf länderspezifische Prioritäten ein [Vgl. Göler 2002a, S. 33ff.].

Mehrheit des Europäischen Rats und für die Dauer von fünf Jahren bzw. für den Zeitraum von zweieinhalb Jahren mit der Möglichkeit der Wiederwahl; (3.) Vor- und Nachbereitung der Sitzungen als Aufgabe des Vorsitzenden und (4.) Vertretung der Union auf internationaler Ebene durch den Vorsitzenden, unbeschadet der Kompetenzen des europäischen Außenministers.

- *Europäisches Parlament:* Nach Chiracs und Schröders Vorstellung sollen das Europäische Parlament und der Rat gemeinsam die legislative Gewalt ausüben und das Europäische Parlament zudem im Bereich des Haushalts gestärkt werden. Der Verfassungsvertrag beinhaltet beide Vorschläge.
- *Ministerrat:* Zur Reform des Ministerrats liegen einige deutsch-französische Ideen vor. Umgesetzt wurden beispielsweise die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Regelfall, die Trennung der exekutiven und legislativen Aufgaben, das öffentliche Tagen bei gesetzgeberischen Tätigkeiten oder die Regelung des Vorsitzes der Ratsformationen auf der Grundlage einer gleichberechtigten Rotation.
- *Außenminister:* Die Einführung eines europäischen Außenministers ist im deutsch-französischen Papier zur institutionellen Architektur vorgesehen und auch eine wesentliche Innovation im Verfassungsvertrag. Der Außenminister der Union wird vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten ernannt, wie von Chirac und Schröder vorgeschlagen. Ebenfalls ist die Errichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes zur Unterstützung des Außenministers der Union Bestandteil des Verfassungsvertrags, Chirac und Schröder sprachen sich mit der gleichen Zielsetzung für einen Europäischen Diplomatischen Dienst aus.
- *Nationale Parlamente:* Zur Stärkung der nationalen Parlamente als „unersetzliches Bindeglied zwischen den Bürgern und der Union“ setzen sich Chirac und Schröder für deren Teilnahme an der Subsidiaritätskontrolle im Rahmen des Frühwarnmechanismus sowie an zukünftigen Vertragsreformen im Rahmen des Europäischen Konvents ein. Der Verfassungsvertrag nimmt beide Vorschläge unverändert auf.

Selbstverständlich fanden nicht alle gemeinsamen Reformvorschläge des französischen Staatspräsidenten und des deutschen Bundeskanzlers zur institutionellen Architektur der Europäischen Union unmittelbaren Eingang in den Vertrag über eine Verfassung für Europa. Der kurze Überblick über diese wichtigen umgesetzten deutsch-französischen Vorschläge veranschaulicht dennoch sehr eindrucksvoll den großen Einfluss auf die

konkrete Ausgestaltung des Verfassungsvertrags.⁹⁶ Daher spielt die Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland vermutlich auch weiterhin eine tragende Rolle im europäischen Integrationsprozess. Zudem ist dieses gemeinsame Papier ein gutes Beispiel für die Annäherung zwischen den europapolitischen Auffassungen der beiden Länder und für deren Kompromissbereitschaft, ohne die ein gemeinsames Vorgehen gar nicht möglich wäre. Dies zeigt sich in der parallelen Stärkung intergouvernementaler und supranationaler Strukturelemente im institutionellen Bereich der Union – kurz die Verständigung auf ein neues Föderationsleitbild, in dem zum einen die Nationalstaaten eine zentrale Rolle spielen und zum anderen die Integrationspotenziale soweit wie möglich ausgeschöpft werden.⁹⁷

4. Zusammenfassung

Für die europapolitischen Grundauffassungen Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens bestätigt sich das bisher gewonnene Bild. Für Frankreich und Großbritannien stellen die nationalstaatliche Grundierung, der beschränkte Souveränitätstransfer auf europäische Ebene sowie die Stärkung intergouvernementaler Strukturelemente wichtige Prinzipien der Europapolitik dar, wohingegen für Deutschland die Überwindung des anachronistischen Nationalstaatsmodells, der Souveränitätstransfer auf europäische Ebene sowie die Stärkung supranationaler Strukturelemente wichtige Prinzipien der Europapolitik sind.

Es konnte aber gezeigt werden, dass die daraus resultierende diametrale Gegenüberstellung der Leitbilder Konföderation für Frankreich und Großbritannien sowie Föderation für Deutschland sicher verfehlt ist, denn in allen drei Ländern sind deutliche Nuancen auszumachen, die zum einen auf einer Annäherung zwischen den unterschiedlichen europapolitischen Grundauffassungen und zum anderen auf einer aus pragmatischer Sicht erhöhten Kompromissbereitschaft beruhen. Dies zeigt sich beispielsweise an dem gemeinsamen Eintreten für die Stärkung des intergouvernementalen Europäischen Rats oder an dem von allen drei Staaten schließlich akzeptierten Begriff des

⁹⁶ Auch Jopp und Matl gelangen zu dem Ergebnis, dass die deutsch-französischen Vorschläge zur institutionellen Architektur der Europäischen Union vom Januar 2003 „ohne Zweifel zu einer Fokussierung der institutionellen Debatte im Konvent beigetragen“ [Jopp/Matl 2003, S. 100] haben.

⁹⁷ Hierzu folgende Einschätzung: „Insgesamt stellt das Schröder-Chirac-Papier nicht nur einen sehr bedeutenden Kompromiss zwischen deutschen und französischen Vorstellungen, sondern in umfassendem Sinne zwischen kommunitären Reform- und Verfassungsvorstellungen, wie sie vor allem auch von den Benelux-Staaten in ihrem Memorandum vertreten werden, und intergouvernementalen Sichtweisen dar, wie sie insbesondere im britisch-spanischen Papier ihren Niederschlag gefunden haben“ [Ebd., S. 106].

Verfassungsvertrags und insbesondere an der „Föderation der Nationalstaaten“ als von Frankreich und Deutschland gemeinsam artikuliertes Leitbild. Dabei sind die pragmatischen Überlegungen nochmals zu betonen, denn ohne gegenseitige Zugeständnisse im Verhandlungsprozess wäre ein Gesamtkompromiss auf europäischer Ebene gar nicht möglich.

Als weiteres Ergebnis ist festzuhalten, dass Deutschland und Großbritannien in ihrer Vorstellung von der Zukunft der Europäischen Union einen durchaus gefestigten Eindruck hinterlassen. Deutschland möchte den Weg eines vertieften Integrationsprozesses fortsetzen, gleichwohl intergouvernementale Strukturelemente in der deutschen Europapolitik zunehmend betont werden, und Großbritannien setzt diesem vertieften Integrationsprozess aus intergouvernementaler Sicht deutliche Grenzen, gleichwohl im Hinblick auf den Anspruch einer aktiven und führenden Europapolitik die Kompromissbereitschaft Großbritanniens erhöht ist. Frankreich verfolgt hingegen seine Politik des Pragmatismus und geht in einzelnen Schritten vor, ein dezidiertes Bild von der Zukunft der Union lässt sich folglich kaum benennen.

Abschließend sei auf eine bemerkenswerte Kontinuität im europäischen Integrationsprozess hingewiesen: Trotz variabler Führungskoalitionen, die zweifellos eine wichtige Funktion in der Europapolitik übernommen haben, hat die strategische Partnerschaft zwischen Deutschland und Frankreich für beide Länder Priorität und übt somit weiterhin einen wichtigen Einfluss auf den europäischen Integrationsprozess aus. Und dies, obwohl die europapolitischen Grundauffassungen Frankreichs und Großbritanniens in vielen Punkten übereinstimmen.

Schlussbetrachtung – Rückblick und Ausblick

In der abschließenden Betrachtung soll zunächst in einem kurzen Rückblick ein Projekt der europäischen Integrationsgeschichte gewürdigt werden, das einige Parallelen zu dem Vertrag über eine Verfassung für Europa aufweist. Hierbei handelt es sich um den Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union [Vgl. Lipgens 1986, S. 711ff.], den das Europäische Parlament am 14. Februar 1984 mit einer Mehrheit von 237 gegen 31 Stimmen bei 43 Enthaltungen angenommen hat. Dieser Entwurf entstand in einer bis zu diesem Zeitpunkt selten als so tief greifend empfundenen Krise der Europäischen Gemeinschaft, wofür der viel zitierte Begriff ‚Eurosklrose‘ steht, der bis Mitte der 80er Jahre eine gängige Bezeichnung war. Die Probleme konzentrierten sich vor allem auf teilweise integrierte Politikbereiche und weniger auf vollkommen neue Felder. So kam es immer wieder zu Auseinandersetzungen in der Agrarpolitik und in Haushaltsfragen. Die Entwicklung der Wirtschaftsunion sowie zahlreicher Politikbereiche wie Verkehrs-, Industrie- und Regionalpolitik stagnierte [Vgl. Pfetsch 1997, S. 53]. Erschwerend kam hinzu, dass weder die Verankerung des Europäischen Rats oder die eingeführte Direktwahl des Europäischen Parlaments noch die Schaffung des Europäischen Währungssystems Abhilfe schaffen konnten. Aufgrund dieser Krise forderten sowohl Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten als auch die politisch interessierte Öffentlichkeit nachdrücklich Reformen. Zu diesem Zeitpunkt war offenkundig, dass der nationalstaatliche Rahmen zur Lösung vieler wirtschaftlicher und politischer Probleme in einer zunehmend verflochtenen Staatenwelt unzureichend war und das gemeinsame Agieren auf europäischer Ebene eine vernünftige Alternative darstellte. Die besondere Brisanz liegt in dem unumstrittenen Reformbedarf der Europäischen Gemeinschaft bei gleichzeitiger Skepsis gegenüber vorgeschlagenen Konzepten, die die Übertragung nationaler Kompetenzen auf europäische Ebene verlangten, begründet.

In dieser Integrationskrise der Europäischen Gemeinschaft war der Abgeordnete Altiero Spinelli, Gründer der Europäischen-Föderalistischen Bewegung und ehemaliges Kommissionsmitglied, Berichterstatter und Koordinator des im Juli 1981 vom Europäischen Parlament eingesetzten Institutionellen Ausschusses zur Erarbeitung eines Entwurfs zur Änderung der bestehenden Verträge. Der Institutionelle Ausschuss kam bald zu dem Ergebnis, dass aufgrund der hohen Komplexität des EG-Vertragswerks eine einfache Änderung der bestehenden Verträge ein ineffizientes Unterfangen wäre. Es schien unmöglich, auf Grundlage der bestehenden mehr als 1.000 Druckseiten Vertragswerk ein

klar strukturiertes und verständliches Änderungsdokument zu erstellen. Zu den wesentlichen Grundzügen und Besonderheiten des vom Europäischen Parlament angenommenen Vertragsentwurfs zählen: Zunächst die Zusammenfassung der zentralen Inhalte der Verträge von Paris und Rom. Weiterhin wird der außervertraglich entstandene Europäische Rat institutionalisiert, das Europäische Währungssystem eingegliedert sowie die nebenvertraglich entstandene EPZ in das Gesamtsystem übertragen. Der wichtige Bereich der Kompetenzverteilung kann sehr anschaulich mit dem Begriff einer dringend notwendigen „Mindestkonstitution“ [Lipgens 1986, S. 523] beschrieben werden. Diese umfasst im Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik die Verlagerung politischer Kompetenzen auf europäische Organe nach dem intergouvernementalen Prinzip. Neben der Zuweisung der bisherigen Kompetenzen werden ausdrückliche Zuständigkeiten der Union auf den Gebieten der Sozial- und Gesundheits-, Verbraucher-, Regional-, Umwelt-, Bildungs- und Forschungs-, Kultur- und Informationspolitik verlangt sowie sämtliche Kompetenzen, „die zur Verwirklichung der so dringend nötigen und versprochenen Wirtschafts- und Währungsunion nötig sind“ [Ebd.]. Darüber hinaus wird ein einfaches System der Kompetenzübertragung eingeführt, das zwar nach dem Einstimmigkeitsprinzip, aber ohne eigenen Vertrag einen späteren Souveränitätstransfer auf europäische Ebene ermöglicht. Im Bereich der Institutionen werden die vielfach kritisierte ‚Zwitterrolle‘ des Ministerrats und die ‚Beraterrolle‘ des Europäischen Parlaments aufgelöst. So soll der Ministerrat zum einen als Rat der Union im vergemeinschafteten Bereich als Organ der Legislative und zum anderen als Europäischer Rat im nicht-vergemeinschafteten Bereich als kollektives Staatsoberhaupt fungieren. Die Legislativgewalt der Europäischen Union wird gleichberechtigt zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat der Union aufgeteilt. Die Kommission ist das einzige Exekutivorgan der Union mit dem Recht der Gesetzesinitiative und der Befugnis, gegenüber den nationalen Administrationen Durchführungsverordnungen zu den Gesetzen zu erlassen.

Das Europäische Parlament hat sich mit seinem Vertragsentwurf zu einem „kühnen Schritt der Verfassungsneuschöpfung entschlossen“ [Bieber/Schwarze 1984, S. 86] und damit unterschiedliche Reaktionen hervorgerufen. Einerseits von Kritikern, die darauf hinweisen, dass die „Vorschläge des Europäischen Parlaments als ‚Amtsutopie‘, wenn nicht sogar schädlich für den Integrationsprozess erscheinen, da sie den Widerstand auch gegen begrenzte pragmatische Schritte verstärken und das gesamte Integrationsunterfangen diskreditieren könnten“ [Wessels 1984, S. 239]. Andererseits wird die Auffassung vertreten, dass nur die Ratifikation des Vertragsentwurfs ohne weitere Änderungen die

schwierige Krise überwinden könne, die „Europa schon so sehr zurückgeworfen hat“ [Lipgens 1986, S. 534]. Diese Reaktionen belegen die oben beschriebene Ambivalenz zwischen dem zunehmenden Versagen nationaler politischer Gestaltungskraft und den Vorbehalten gegenüber föderalen Lösungskonzepten. Dabei gibt es mehrere Aspekte, die belegen, wie „maßvoll der Entwurf des Parlaments einen realistischen Kompromiss der politischen Kräfte der EG präsentiert“ [Ebd., S. 523]:

- Der Gemeinschaft werden Zuständigkeiten und Kompetenzen gemäß einer „Mindestkonstitution“ zugewiesen,
- für den Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik wird das intergouvernementale Prinzip vorgesehen,
- die ‚Zwitterrolle‘ des Ministerrats und die ‚Beraterrolle‘ des Parlaments standen lange in der öffentlichen Kritik. Die demnach vorgesehene geteilte Legislativfunktion zwischen dem Rat der Union und dem Europäischen Parlament ist zudem eine folgerichtige Konsequenz aus der im Jahr 1979 eingeführten Direktwahl des Europäischen Parlaments und dem damit zusammenhängenden Ziel der Demokratisierung der Europäischen Gemeinschaft,
- schließlich wurde der Vertragsentwurf den nationalen Parlamenten mit der Bitte um Einleitung des Ratifizierungsverfahrens und der Bereitschaftserklärung, bei überzeugenden Änderungsvorschlägen den Vertragsentwurf entsprechend zu korrigieren, übersandt.⁹⁸

Unter Berücksichtigung der genannten Faktoren schienen die Stimmen nah der Realität, die sich wünschten, dass von den „weitgreifenden Forderungen jedenfalls deutliche Impulse ausgehen“ [Bieber/Schwarze 1984, S. 86]. In diesem Sinne brachte der Vertragsentwurf zur Gründung einer Europäischen Union „im Vorfeld der EEA besonders durch die Zustimmung des Europäischen Parlaments doch Bewegung in die grundsätzliche Debatte über den zukünftigen Verlauf des europäischen Einigungsprozesses“ [Pfetsch 1997, S. 55]. Diese Initiativfunktion sollte nicht unterschätzt werden, leitete sie doch den Prozess zur Einheitlichen Europäischen Akte ein und begleitete diesen.

Sowohl der Entwurf des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 1984 als auch der Entwurf des Europäischen Konvents aus dem Jahr 2003 entstanden in einer kritischen Integrationsphase mit besonderem Reformdruck und stellen hinsichtlich der Debatte über

⁹⁸ „Damit hat das Europäische Parlament ein flexibles Verfahren gewählt, das den verabschiedeten Entwurf als wichtige Etappe, nicht aber notwendigerweise als Schlusspunkt charakterisiert, der ohne Änderungen zu akzeptieren ist“ [Wessels 1984, S. 246].

die Finalität und Verfassung der Europäischen Gemeinschaft bzw. Europäischen Union „Kristallisationspunkte“ dar.⁹⁹ Darüber hinaus sind folgende wichtige Parallelen zu konstatieren:

- Auch der Entwurf des Europäischen Konvents ist in dem Bewusstsein verfasst, dass einerseits der Nationalstaat nicht mehr die alleinige Problemlösungskompetenz besitzt, sich die Staatlichkeit also relativiert hat, aber andererseits der Nationalstaat für jegliche supranationalen Entwicklungen die Basis und den wichtigsten Bezugspunkt darstellt.
- In beiden Fällen werden föderative als auch konföderative Strukturelemente gestärkt und somit ihrer Koexistenz, Ergänzung und Interdependenz Rechnung getragen. Neben der jeweiligen Kompetenzordnung zeigen sich vor allem im institutionellen Bereich Gemeinsamkeiten, beispielsweise die institutionelle Verankerung des Europäischen Rats oder die geteilte Legislativgewalt zwischen dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat.
- Beide Entwürfe stellen keinen Bruch mit der bisherigen europapolitischen Ordnung dar, sondern bemühen sich mit einer möglichst umfassenden, aber zugleich maßvollen Konsolidierung und Verbesserung um mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz. Und dies aufgrund des unübersichtlichen europäischen Vertragswerks jeweils in einem einzigen Dokument.

Neben diesen Parallelen sind zwei wesentliche Unterschiede augenscheinlich. Der Europäische Konvent hatte von den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union ein Mandat und im Gegensatz zum gescheiterten, aber in seiner Initiativfunktion sehr wohl bedeutenden Entwurf des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 1984 unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs am 29. Oktober 2004 den Vertrag über eine Verfassung für Europa, wobei sie im Juni 2005 nach den beiden gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden bis zum ersten Halbjahr 2006 eine Reflexionsphase vereinbart haben [Vgl. Erklärung des Europäischen Rates, SN 117/05].

Als wichtiges Fazit bleibt festzuhalten, dass die theoretischen Überlegungen in der europapolitischen Praxis einen angemessenen Platz einnehmen, denn mit dem Verfassungsvertrag des Europäischen Konvents werden im Sinne eines neuen

⁹⁹ Hierzu Wessels: „Die Überlegungen des Parlaments werden so zunächst zumindest einen zentralen Kristallisationspunkt für eine vertiefte Debatte bilden“ [Ebd., S. 247]. Und Hrbek: „Kein Zweifel: die Gedanken Fischers haben eine Debatte ausgelöst, die zwar nicht neu ist, die aber erneut und mit großer Intensität geführt wird; sie stellt insofern wieder einen ‚Kristallisationspunkt einer neuen Europa-Debatte‘ dar, wie dies seinerzeit dem ‚Verfassungsentwurf‘ des Europäischen Parlaments von 1984 zugeschrieben worden war“ [Hrbek 2001b, S. 35f.].

Föderationsleitbilds und einer Verfassung *sui generis* zum einen föderative und konföderative Strukturelemente gestärkt und zum anderen die Supranationalitäts- und Integrationspotenziale im aktuellen Kontext ausgeschöpft. Annäherungen, Zugeständnisse und Kompromisse im Rahmen der Arbeit des Europäischen Konvents und auf der Verhandlungsebene der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union stehen deutlicher im Vordergrund, tief greifende Auseinandersetzungen über konträre Finalitäts- und Verfassungskonzepte verlieren hingegen an Bedeutung. Dies ist in der erweiterten und heterogeneren Union zweifellos ein erheblicher Gewinn.

Die Analyse der Verfassungssysteme und der Europapolitik Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens liefert ebenfalls wichtige Resultate. Einerseits kann gezeigt werden, dass die europapolitischen Grundauffassungen nur vor ihrem jeweiligen historischen Hintergrund zu verstehen sind, da die nationalen politischen Grundverständnisse großen Einfluss auf die Europapolitik nehmen. Daraus resultiert die Zuordnung von Frankreich und Großbritannien zu Befürwortern einer europäischen Konföderation sowie zu Skeptikern einer europäischen Verfassung und von Deutschland zu Befürwortern einer europäischen Föderation und Verfassung. Andererseits handelt es sich hierbei um eine Grundtendenz, keineswegs um eine trennscharfe Unterscheidung, da erstens Annäherungen zwischen den drei Ländern auszumachen sind und zweitens das Erfordernis des Aushandelns von Kompromissen in der Europäischen Union weiter an Bedeutung gewinnt. Hierzu Göler: „Ebenso weit reichend wie das Schwinden der Vorbehalte gegen den Begriff der Verfassung kann auch die zunehmende Akzeptanz des Begriffs der Föderation für die Zielperspektive des europäischen Integrationsprozesses gesehen werden, der selbst in Frankreich und Großbritannien heute eine gewisse Akzeptanz findet“ [Göler 2002a, S. 98]. Analog hierzu werden in der Europapolitik Deutschlands intergouvernementale Strukturelemente vermehrt unterstützt. Diese Ergebnisse finden letztlich ihre Entsprechung im Vertrag über eine Verfassung für Europa, der eindeutig die Handschrift der unterschiedlichen europapolitischen Konzeptionen trägt und daher als Synthese sowohl föderative als auch konföderative Strukturelemente stärkt – insbesondere erkennbar an dem sensibel austarierten Gleichgewicht im institutionellen Bereich. Es bleibt zu konstatieren, dass die nationalen Verfassungstraditionen der drei Länder sowohl für die symbolische Dimension des Verfassungsvertrags als auch für die Gewaltenteilung, parlamentarische Legitimation oder Transparenz den wesentlichen Bezugsrahmen darstellen.

Schließlich sei mit Blick auf den steigenden Einfluss variabler Führungskoalitionen betont, dass die Kooperation zwischen Deutschland und Frankreich nach wie vor einen besonderen Stellenwert im europäischen Integrationsprozess einnimmt. In diesem Zusammenhang war das gemeinsame Vorgehen im Europäischen Konvent erfolgreich, wofür der Beitrag von Bundeskanzler Schröder und Staatspräsident Chirac zur institutionellen Architektur der Union ein anschauliches Beispiel ist. Eine Prognose über bilaterale Koalitionen oder auch eine trilaterale Koalition Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens ist angesichts der ungewissen Zukunft der drei Regierungen kaum möglich – Präsidentschaftswahl und Parlamentswahl in Frankreich im Jahr 2007, die noch junge Regierung unter Bundeskanzlerin Merkel sowie die Ankündigung des Premierministers Blair, innerhalb der nächsten drei Jahre zurückzutreten. Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit der Spitzenpolitiker ist für gemeinsame Initiativen allerdings von erheblicher Bedeutung: „Es ist ein Teil der Tragödie europäischer Politik, dass persönliche Beziehungen zwischen Spitzenpolitikern ungeachtet ihrer Parteizugehörigkeit sehr wichtig sind, dass sich aber genau diese Beziehungen zwischen den Regierungschefs der größten europäischen Staaten häufig als so schlecht erwiesen haben“ [Wallace 2005, S. 330].

Zurück zum Vertrag über eine Verfassung für Europa. Im Hinblick auf das dezidierte Mischsystem föderativer und konföderativer Strukturelemente und der Annäherung der europapolitischen Grundauffassungen Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens erhöhen sich die Realisierungschancen. Die beiden negativen Referenden in Frankreich vom 29. Mai 2005 und in den Niederlanden vom 1. Juni 2005 scheinen dem zu widersprechen. Zwei Punkte sind in diesem Kontext unbedingt zu berücksichtigen:

- Die Ablehnung des Verfassungsvertrags in Frankreich und den Niederlanden kann überwiegend auf innenpolitische Gründe zurückgeführt werden: „Denn die Ergebnisse der Referenden (...) erklären sich insgesamt aus einer Gemengelage von innenpolitischen und hier vor allem wirtschafts- und sozialpolitischen Problemen, einer generellen Unzufriedenheit mit bestimmten Aspekten des ‚Projekts Europa‘ und einem Protestpotenzial gegen die jeweilige Regierung“ [Göler/Marhold 2005, S. 332]. Hiermit wird einmal mehr „die inzwischen erreichte Tiefe der wechselseitigen Durchdringung von europäischer und nationaler Politik schlaglichtartig deutlich“ [Schild 2005, S. 188].
- Es darf keineswegs vergessen werden, dass der Verfassungsvertrag vom Europäischen Konvent, von den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union und in einem

symbolischen Akt vom Europäischen Parlament verabschiedet wurde und inzwischen in 14 Mitgliedstaaten das nationale Ratifizierungsverfahren erfolgreich abgeschlossen werden konnte – in Belgien, Deutschland, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Österreich, Slowakei, Slowenien, Spanien, Ungarn und Zypern. Der Wert dieser in der bisherigen europäischen Integrationsgeschichte einmaligen und breiten Legitimationsbasis darf nicht unterschätzt werden.

Unter diesen Gesichtspunkten und zum jetzigen Zeitpunkt den Vertrag über eine Verfassung für Europa als gescheitert zu betrachten, wäre verantwortungslos. Vielmehr sollte die Reflexionsphase intensiv, konstruktiv und kreativ genutzt werden, wobei alle denkbaren Optionen¹⁰⁰ offen zu halten sind, „darunter an erster Stelle die konkreteste, die des Verfassungsvertrags“ [Göler/Marhold 2005, S. 333]. In diesem wichtigen Prozess sind außerdem die Motive für die Einberufung des Konvents wieder in Erinnerung zu rufen, schließlich haben diese nicht an Aktualität eingebüßt, sondern stehen im Gegenteil weiterhin als Prioritäten auf der Agenda der Europäischen Union: (1.) Die Frage nach dem Ziel der Integration bzw. ob die wirtschaftliche Integration nicht Mittel zum Zweck einer wirklichen politischen Union ist; (2.) die Funktionstüchtigkeit der europäischen Institutionen; (3.) die Osterweiterung bzw. die Frage nach den Entscheidungsverfahren in einer erweiterten Union; (4.) die sinkende Akzeptanz der europäischen Integration bei den Unionsbürgern und (5.) das Schlagwort Globalisierung und damit verbunden die Entwicklung der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik [Vgl. Ebd., S. 333f.]. Die Lösung dieser Probleme ist und bleibt virulent.

Europa befindet sich also am Scheideweg und hat mit dem Vertrag über eine Verfassung für Europa – der Potenzial für mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz besitzt – bereits einen großen Teil des Weges zurückgelegt. Bleibt zu hoffen, dass sich die zuständigen Politiker und Entscheidungsträger ihrer Verantwortung ausreichend bewusst sind, um diesen Meilenstein der europäischen Integrationsgeschichte mit möglichst wenigen Verlusten erfolgreich zum Abschluss zu bringen. Ein neues Föderationsleitbild und eine Verfassung *sui generis* sollten im künftigen Entwicklungsprozess der Europäischen Union jedenfalls eine wichtige und deutliche Rolle spielen.

¹⁰⁰ Diedrichs und Wessels zeigen in ihrem Aufsatz „Die Europäische Union in der Verfassungsfalle? Analysen, Entwicklungen und Optionen“ unterschiedliche Strategien und Szenarien mit oder ohne Verfassung auf. Hierzu zählen das Strategienset I: Festhalten am Verfassungsvertrag; das Strategienset II: Ausbau der Union ohne den Verfassungsvertrag – Das Aus als Ausweg sowie das Strategienset III: Desintegration der Union – Das Nein als Wende [Vgl. Diedrichs/Wessels 2005].

Literaturverzeichnis

1. Sekundärliteratur

- Alber, Siegbert: *Die Entwürfe des Europäischen Parlaments für eine europäische Verfassung*, Saarbrücken 1994.
- Ders.: Braucht Europa eine Verfassung?, in: Frank Ronge (Hg.): *In welcher Verfassung ist Europa. Welche Verfassung für Europa?*, Baden-Baden 2001, S. 123-132.
- Albers, Detlev/Schuster, Joachim: Europäische Optionen. Über die Zukunftstauglichkeit des Projekts Maastricht, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 12/1993, S. 1473-1487.
- Alemann, Ulrich von: *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 2000.
- Axt, Heinz-Jürgen: Frankreich in der Europäischen Union, in: Marieluise Christadler/Henrik Uterwedde (Hg.): *Länderbericht Frankreich. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Bonn 1999, S. 465-483.
- Bagehot, Walter: *The English Constitution*, Oxford 2001.
- Barnutz, Sebastian/Große Hüttmann, Martin: Die Verfassungsdebatte nach Laeken. Der Konvent als neue und bessere Methode für Reformen in der EU?, in: *Integration*, 2/2002, S. 157-163.
- Bauer, Michael: Die Kommission im Spiegel der jüngeren wissenschaftlichen Debatte, in: *Integration*, 4/2002, S. 331-335.
- Bellers, Jürgen/Winking, Mechthild (Hg.): *Europapolitik der Parteien. Konservatismus, Liberalismus und Sozialdemokratie im Ringen um die Zukunft Europas*, Frankfurt/Main 1991.
- Benz, Arthur: *Die Reform des Verhältnisses zwischen Staat und Lokalverwaltung in Großbritannien*, Speyer 1987.
- Beyme, Klaus von: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung*, München 1993.
- Bianco, Jean-Louis/Goulard, Sylvie u.a.: „Eine Föderation akzeptieren!“ Die Gegenposition: Warum Frankreich Joschka Fischers Vorschläge aufgreifen sollte, in: *Die Zeit*, 26/2000.
- Bieber, Roland/Schwarze, Jürgen: *Verfassungsentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden 1984.

- Ders.: Verfassungsentwicklung und Verfassungsgebung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Rudolf Wildenmann (Hg.): *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*, Baden-Baden 1991, S. 393-414.
- Ders.: Abwegige und zielführende Vorschläge. Zur Kompetenzabgrenzung der Europäischen Union, in: *Integration*, 3/2001, S. 308-313.
- Birke, Adolf M./Kluxen, Kurt: *Die europäische Herausforderung. England und Deutschland in Europa*, München 1987.
- Ders./Wentker, Hermann (Hg.): *Föderalismus im deutsch-britischen Meinungsstreit. Historische Dimension und politische Aktualität*, München 1993.
- Ders.: *Britain's influence on the West German Constitution*, London 1995.
- Ders.: *Deutschland und Großbritannien – historische Beziehungen und Vergleiche*, München 1999.
- Bock, Hans Manfred: Frankreich 1991/92. Europäische Herausforderung und nationale Ungewissheiten, in: Deutsch-Französisches Institut (Hg.): *Frankreich-Jahrbuch 1992. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Geschichte, Kultur*, Opladen 1992, S. 9-33.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang: *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, Frankfurt/Main 1991.
- Bogdandy, Armin von: Die Verfassung der europäischen Integrationsgemeinschaft als supranationale Union, in: Ders. (Hg.): *Die europäische Option. Eine interdisziplinäre Analyse über Herkunft, Stand und Perspektiven der europäischen Integration*, Baden-Baden 1993a, S. 97-127.
- Ders.: Supranationale Union als neuer Herrschaftstypus. Entstaatlichung und Vergemeinschaftung in staatstheoretischer Perspektive, in: *Integration*, 4/1993b, S. 210-224.
- Ders./Bast, Jürgen u.a.: Die vertikale Kompetenzordnung im Entwurf des Verfassungsvertrags, in: *Integration*, 4/2003, S. 414-427.
- Bohnet-Joschko, Sabine: *Leviathan Europa? Föderalistische und institutionelle Aspekte der Staatswerdung Europas*, Marburg 1996.
- Borella, François: *Les partis politiques dans la France d'aujourd'hui*, Paris 1974.
- Bosmans, Jac (Hg.): *Europagedanke, Europabewegung und Europapolitik in den Niederlanden und Deutschland seit dem Ersten Weltkrieg*, Münster 1996.
- Bozo, Frédéric: *La Politique étrangère de la France depuis 1945*, Paris 1997.
- Brands, Maarten C.: Überforderung durch Machtzunahme? Deutschland als integrierende oder zentrifugale Kraft, in: *Internationale Politik*, 2/1997, S. 34-40.
- Bremen, Christian (Hg.): *Die Europäische Union als Rechts- und Verfassungsraum. Zukünftige Aufgaben und Gegenwart*, Sankt Augustin 2001.

- Brok, Elmar: Die Ergebnisse von Nizza. Eine Sichtweise aus dem Europäischen Parlament, in: *Integration*, 2/2001 (Erweiterte Ausgabe zum Vertrag von Nizza), S. 86-93.
- Ders.: Europa im Aufwind? Überlegungen zu den Ergebnissen des Gipfels von Laeken, in: *Integration*, 1/2002, S. 3-6.
- Bruha, Thomas/Hesse, Joachim Jens u.a. (Hg.): *Welche Verfassung für Europa?* Erstes interdisziplinäres „Schwarzkopf-Kolloquium“ zur Verfassungsdebatte der Europäischen Union, Baden-Baden 2001.
- Bulmer, Simon/Jeffery, Charlie u.a.: Deutschlands europäische Diplomatie. Die Entwicklung des regionalen Milieus, in: Werner Weidenfeld (Hg.): *Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung*, Bonn 1998, S. 11-102.
- Cassel, Dieter: *Europäische Integration als ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe. Probleme der Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union*, Berlin 1998.
- Charlot, Jean: *Le Gaullisme*, Paris 1970.
- Chevalier, Jean-Jacques/Conac, Gérard: *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Paris 1991.
- CIRAC (Hg.): *Handeln für Europa. Deutsch-französische Zusammenarbeit in einer veränderten Welt*, Opladen 1995.
- Constantinesco, Vlad: Landesbericht Frankreich, in: Fritz Ossenbühl (Hg.): *Föderalismus und Regionalismus in Europa*, Baden-Baden 1990, S. 199-237.
- Dann, Otto: *Nation und Nationalismus in Deutschland. 1770-1990*, München 1996.
- Defarges, Philippe Moreau: Deutschland im Wandel?, in: *Dokumente*, 3/1992, S. 213-216.
- Dehousse, Renaud (Hg.): *Une Constitution pour l'Europe?*, Paris 2002.
- Delpech, Thérèse: Dreierdiplomatie der Zukunft. Neue sicherheitspolitische Koordination in Europa, in: *Internationale Politik*, 5/1999, S. 63-67.
- Diedrichs, Udo/Wessels, Wolfgang: Die Europäische Union in der Verfassungsfalle? Analysen, Entwicklungen und Optionen, in: *Integration*, 4/2005, S. 287-306.
- Diez, Thomas: *Neues Europa, altes Modell. Die Konstruktion von Staatlichkeit im politischen Diskurs um die Zukunft der europäischen Gemeinschaft*, Frankfurt/Main 1995.
- Dix, Wolfgang: Grundrechtecharta und Konvent – auf neuen Wegen zur Reform der EU?, in: *Integration*, 1/2001, S. 34-41.
- Döring, Herbert: *Großbritannien. Regierung, Gesellschaft und politische Kultur*, Opladen 1993.

- Dörner, Andreas: Politische Sprache. Instrument und Institution der Politik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 17/1991, S. 3-11.
- Dorau, Christoph: *Die Verfassungsfrage der Europäischen Union. Möglichkeiten und Grenzen der europäischen Verfassungsentwicklung nach Nizza*, Baden-Baden 2001a.
- Ders.: Bedarf und Inhalt einer Verfassung für die Europäische Union, in: Frank Ronge (Hg.): *In welcher Verfassung ist Europa. Welche Verfassung für Europa?*, Baden-Baden 2001b, S. 155-185.
- Duff, Andrew: Der Beitrag des Europäischen Parlaments zum Konvent. Treibende Kraft für einen Konsens, in: *Integration*, 1/2003, S. 3-9.
- Duverger, Maurice: *Le système politique français*, Paris 1990.
- Edelman, Murray: Politische Sprache und politische Realität, in: Martin Greiffenhagen (Hg.): *Kampf um Wörter? Politische Begriffe im Meinungsstreit*, Bonn 1980, S. 39-45.
- Ehrhart, Hans-Georg: Kontinuität oder Erneuerung? Paris und Bonn/Berlin nach den Machtwechseln, in: *Internationale Politik*, 4/1999, S. 47-54.
- Elster, Jon: Die Schaffung von Verfassungen. Analyse der allgemeinen Grundlagen, in: Ulrich K. Preuß (Hg.): *Zum Begriff der Verfassung. Die Ordnung des Politischen*, Frankfurt/Main 1994, S. 37-57.
- Everling, Ulrich: Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und seine Bedeutung für die Entwicklung der Europäischen Union, in: *Integration*, 3/1994, S. 165-175.
- Evers, Tilman (Hg.): *Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa* (Deutsches Institut für Föderalismusforschung), Baden-Baden 1994.
- Fischer, Klemens H.: *Der Europäische Verfassungsvertrag. Texte und Kommentar*, Baden-Baden 2005.
- Fontaine, André: Frankreichs Europapolitik der Widersprüche, in: *Europäische Rundschau*, 3/1993, S. 51-56.
- Forster, Anthony: *Euroscepticism in Contemporary British Politics. Opposition to Europe in the British Conservative and Labour Parties since 1945*, London 2002.
- Friedrich, Manfred (Hg.): *Verfassung. Beiträge zur Verfassungstheorie*, Darmstadt 1978.
- Fries, Fabrice: *Les grands débats européens*, Paris 1995.
- Froehly, Jean-Pierre: Der „neue“ deutsch-französische Dialog. Abstimmung in der europäischen Außenpolitik, in: *Internationale Politik*, 9/1998, S. 26-32.
- Ders.: Nizza - und wie geht es weiter? Paris, Berlin und das politische Europa, in: *Dokumente*, 1/2001, S. 25-38.

- Gabriel, Oscar W. (Hg.): *Handbuch politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, München 1997.
- Gebhardt, Jürgen/Schmalz-Bruns, Rainer (Hg.): *Demokratie, Verfassung und Nation. Die politische Integration moderner Gesellschaften*, Baden-Baden 1994.
- Ders.: Die Idee der Verfassung. Instrument und Symbol, in: Adolf Kimmel (Hg.): *Verfassungen als Fundament und Instrument der Politik*, Baden-Baden 1995, S. 9-23.
- George, Stephen: *Britain and European integration since 1945*, Oxford 1991.
- Gerhards, Jürgen: Dimensionen und Strategien öffentlicher Diskurse, in: *Journal für Sozialforschung*, 3-4/1992, S. 307-318.
- Giering, Claus: *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozess der europäischen Integration*, Bonn 1997.
- Ders./Janning, Josef: Flexibilität als Katalysator der Finalität? Die Gestaltungskraft der „Verstärkten Zusammenarbeit“ nach Nizza, in: *Integration*, 2/2001 (Erweiterte Ausgabe zum Vertrag von Nizza), S. 146-155.
- Ders.: Integrationstheorien, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): *Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, Bonn 2002, S. 261-266.
- Ders.: Der EU-Reformkonvent vor der Bewährungsprobe. Generalüberholung statt Facelifting, in: *Internationale Politik*, 1/2003, S. 31-38.
- Girault, René (Hg.): *Europe brisée, Europe retrouvée. Nouvelles réflexions sur l'unité européenne au XXe siècle*, Paris 1994.
- Göler, Daniel/Schild, Joachim: Welche Verfassung braucht Europa? Reformperspektiven aus deutscher und französischer Sicht, in: *Integration*, 4/2001, S. 410-414.
- Ders.: *Die neue europäische Verfassungsdebatte. Entwicklungsstand und Optionen für den Konvent*, Bonn 2002a.
- Ders.: Der Gipfel von Laeken. Erste Etappe auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?, in: *Integration*, 2/2002b, S. 99-110.
- Ders./Kleine, Mareike: Die Europäische Union vor dem Verfassungskonvent. Die Zukunft Europas aus deutscher und britischer Perspektive, in: *Integration*, 2/2002c, S. 147-150.
- Ders.: Die Europäische Union vor ihrer Konstitutionalisierung. Eine Bilanz der ersten Verfassungsentwürfe, in: *Integration*, 1/2003a, S. 17-30.
- Ders./Matl, Saskia: Europa – verfasst, aber gespalten?, in: *Integration*, 3/2003b, S. 258-263.
- Ders./Marhold, Hartmut: Die Konventsmethode, in: *Integration*, 4/2003c, S. 317-330.
- Dies.: Die Zukunft der Verfassung. Überlegungen zum Beginn der Reflexionsphase, in: *Integration*, 4/2005, S. 332-335.

- Gougeon, Jacques-Pierre: Frankreichs neuer Selbstbehauptungswille, in: *Internationale Politik*, 9/1998, S. 13-20.
- Goulard, Sylvie: *Französische Europapolitik und öffentliche Debatte in Frankreich*, Bonn 2000.
- Grimm, Dieter: Verfassungsfunktion und Grundgesetzreform, in: Manfred Friedrich (Hg.): *Verfassung. Beiträge zur Verfassungstheorie*, Darmstadt 1978, S. 355-379.
- Ders.: *Die Zukunft der Verfassung*, Frankfurt/Main 1991.
- Ders.: Braucht Europa eine Verfassung?, in: Adolf Kimmel (Hg.): *Verfassungen als Fundament und Instrument der Politik*, Baden-Baden 1995a, S. 103-128.
- Ders.: Konstitution, Grundgesetz(e) von der Aufklärung bis zur Gegenwart, in: Heinz Mohnhaupt/Ders.: *Verfassung. Zur Geschichte des Begriffs von der Antike bis zur Gegenwart*, Berlin 1995b, S. 100-141.
- Grosser, Alfred: Das Europa der Berliner Regierung 2003, in: *Integration*, 4/2002, S. 311-317.
- Guérin-Sendelbach, Valérie: Deutsch-französischer Bilateralismus als Teilstück der inneren Krise Europas, in: Romain Kirt (Hg.): *Die Europäische Union und ihre Krisen*, Baden-Baden 2001, S. 217-229.
- Guérot, Ulrike: Europa wird neu verfasst. Schafft der Konvent den Durchbruch?, in: *Internationale Politik*, 4/2003, S. 41-48.
- Hänsch, Klaus: Erweiterung und Vertiefung sind nicht unvereinbar. Die EG in einer gesamteuropäischen „géométrie variable“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 6/1991, S. 685-694.
- Ders.: Maximum des Erreichbaren – Minimum des Notwendigen? Die Ergebnisse von Nizza, in: *Integration*, 2/2001 (Erweiterte Ausgabe zum Vertrag von Nizza), S. 94-101.
- Ders.: Aus der aktuellen Arbeit des Konvents. Stand und Perspektiven, in: *Integration*, 3/2002, S. 226-229.
- Ders.: Der Konvent – unkonventionell, in: *Integration*, 4/2003, S. 331-337.
- Ders.: Jenseits der Artikel – europäische Grundentscheidungen der EU-Verfassung, in: *Integration*, 4/2004, S. 320-327.
- Hahn, Hugo J.: *Der Vertrag von Maastricht als völkerrechtliche Übereinkunft und Verfassung. Anmerkungen anhand Grundgesetz und Gemeinschaftsrecht*, Baden-Baden 1992.
- Hallstein, Walter: *Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse*, Düsseldorf 1969.

- Haungs, Peter: Chancen und Probleme des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Bedeutung für Europa, in: Adolf M. Birke/Hermann Wentker (Hg.): *Föderalismus im deutsch-britischen Meinungsstreit. Historische Dimension und politische Aktualität*, München 1993, S. 119-138.
- Heckel, Katharina: *Der Föderalismus als Prinzip überstaatlicher Gemeinschaftsbildung*, Berlin 1998.
- Hecker, Jan: *Europäische Integration als Verfassungsproblem in Frankreich. Verfassungsrechtliche Infiltrationshindernisse und Übertragungschancen in der Europajudikatur französischer Gerichte*, Berlin 1998.
- Hénard, Jacqueline: Jean-Pierre Chevènement. Der Föderalist, in: *Die Zeit*, 26/2000a.
- Dies./Vernet, Daniel u.a.: Streitgespräch Joschka Fischer contra Jean-Pierre Chevènement, in: *Die Zeit*, 26/2000b.
- Hennes, Michael: *Europapolitische Zielkonflikte zwischen Deutschland, Frankreich und Großbritannien anlässlich der Regierungskonferenz 1996/97*, Bonn 1998.
- Henson, Penny/Shiple, Peter (Hg.): *The European Policies of Labour and the Conservative Party in Great Britain* (Konrad-Adenauer-Stiftung), Sankt Augustin 1995.
- Herdegen, Matthias: Das „konstitutionelle“ Profil Europas, in: Frank Ronge (Hg.): *In welcher Verfassung ist Europa. Welche Verfassung für Europa?*, Baden-Baden 2001, S. 255-261.
- Hertel, Wolfram: *Supranationalität als Verfassungsprinzip. Normativität und Legitimation als Elemente des Europäischen Verfassungsrechts*, Berlin 1999.
- Hesse, Joachim Jens: Die Diskussion um eine europäische Verfassung. Vom Kopf auf die Füße zu stellen, in: Thomas Bruha/Ders. u.a. (Hg.): *Welche Verfassung für Europa? Erstes interdisziplinäres „Schwarzkopf-Kolloquium“ zur Verfassungsdebatte der Europäischen Union*, Baden-Baden 2001, S. 63-87.
- Hesse, Konrad: Die normative Kraft der Verfassung, in: Manfred Friedrich (Hg.): *Verfassung. Beiträge zur Verfassungstheorie*, Darmstadt 1978, S. 77-99.
- Ders.: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1991.
- Hettling, Manfred (Hg.): *Nation und Gesellschaft in Deutschland. Historische Essays*, München 1996.
- Heumann, Hans-Dieter: *Europäische Integration und nationale Interessenpolitik. Probleme der Forschung*, Königstein 1980.
- Hobsbawm, Eric J.: *Nationen und Nationalismus. Mythos und Realität seit 1780*, Frankfurt/Main 1992.

- Howell, Kerry E.: *Discovering the limits of European integration. Applying grounded theory*, Huntington 2000.
- Hrbek, Rudolf: Das neue Europäische Parlament: mehr Vielfalt – weniger Handlungsfähigkeit?, in: *Integration*, 3/1994, S. 157-164.
- Ders. (Hg.): *Europapolitik und Bundesstaatsprinzip. Die „Europafähigkeit“ Deutschlands und seiner Länder im Vergleich mit anderen Föderalstaaten*, Baden-Baden 2000.
- Ders.: Die deutschen Länder und das Vertragswerk von Nizza, in: *Integration*, 2/2001a (Erweiterte Ausgabe zum Vertrag von Nizza), S. 102-113.
- Ders.: „Europäische Föderation“ durch „Verfassungsvertrag“. Joschka Fischers Leitbild und der Beginn einer neuen europapolitischen Orientierungsdebatte, in: Roland Hierzinger/Johannes Pollak (Hg.): *Europäische Leitbilder. Festschrift für Heinrich Schneider*, Baden-Baden 2001b, S. 35-50.
- Ders.: Deutscher Föderalismus als Hemmschuh für die europäische Integration? Die Länder und die deutsche Europapolitik, in: Heinrich Schneider/Mathias Jopp u.a. (Hg.): *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen - Problemfelder - Optionen*, Bonn 2002, S. 267-298.
- Huber, Hans: Der Formenreichtum der Verfassung und seine Bedeutung für ihre Auslegung, in: Manfred Friedrich (Hg.): *Verfassung. Beiträge zur Verfassungstheorie*, Darmstadt 1978, S. 305-328.
- Huber, Peter M. (Hg.): *Das Ziel der europäischen Integration*, Berlin 1996.
- Hüser, Dietmar: Französische Parteien zwischen dem 19. und 21. Jahrhundert, in: Sabine Ruß/Joachim Schild u.a. (Hg.): *Parteien in Frankreich. Kontinuität und Wandel in der V. Republik*, Opladen 2000.
- Hüttemann, Bernd: Zur Zukunft der Europäischen Union. Deutsche und italienische Positionen im Wandel?, in: *Integration*, 2/2002, S. 152-155.
- Isensee, Josef: Staat und Verfassung, in: Ders./Paul Kirchhof (Hg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band I, Grundlagen von Staat und Verfassung, Heidelberg 1987, S. 591-661.
- Ders.: Die Normativität der Verfassung und der politische Prozess, in: Adolf Kimmel (Hg.): *Verfassungen als Fundament und Instrument der Politik*, Baden-Baden 1995, S. 25-44.
- Jachtenfuchs, Markus: *Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung*, Baden-Baden 2002.
- Jäger, Siegfried: *Text- und Diskursanalyse. Eine Anleitung zur Analyse politischer Texte*, Duisburg 1993a.

- Ders.: *Kritische Diskursanalyse. Eine Einführung*, Duisburg 1993b.
- Janning, Josef: Leitbilder, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): *Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, Bonn 2002, S. 280-286.
- Jansen, Thomas: Überlegungen zu einer europäischen Verfassung, in: Frank Ronge (Hg.): *In welcher Verfassung ist Europa. Welche Verfassung für Europa?*, Baden-Baden 2001, S. 323-331.
- Jarren, Otfried/Donges, Patrick u.a.: Medien und politischer Prozess. Eine Einleitung, in: Otfried Jarren/Heribert Schatz u.a. (Hg.): *Medien und politischer Prozess. Politische Öffentlichkeit und massenmediale Politikvermittlung im Wandel*, Opladen 1996, S. 9-37.
- Jellinek, Georg: *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1914.
- Johnson, Dominic: *Abschied von der Insel? Großbritannien im Wandel*, Bonn 1997.
- Johnson, Nevil: Landesbericht Vereinigtes Königreich, in: Fritz Ossenbühl (Hg.): *Föderalismus und Regionalismus in Europa*, Baden-Baden 1990, S. 307-335.
- Jopp, Mathias/Maurer, Andreas u.a. (Hg.): *Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung*, Bonn 1998.
- Ders./Schneider, Heinrich u.a. (Hg.): *Germany's European Policy. Perceptions in Key Partner Countries*, Bonn 2002.
- Ders./Matl, Saskia: Perspektiven der deutsch-französischen Konventsvorschläge für die institutionelle Architektur der Europäischen Union, in: *Integration*, 2/2003, S. 99-110.
- Jordan, Ulrike/Kaiser, Wolfram (Hg.): *Political Reform in Britain, 1886-1996. Themes, Ideas, Policies*, Bochum 1997.
- Jung, Sabine: *Europa, made in France. Eine Analyse des politischen Diskurses Frankreichs zur Zukunft der Europäischen Gemeinschaft. Von den Anfängen bis heute*, Baden-Baden 1999.
- Kaiser, André (Hg.): *Regieren in Westminster-Demokratien*, Baden-Baden 2000.
- Kallscheuer, Otto/Leggewie, Claus: Deutsche Kulturnation versus französische Staatsnation? Eine ideengeschichtliche Stichprobe, in: Helmut Berding (Hg.): *Nationales Bewusstsein und kollektive Identität. Studien zur Entwicklung des kollektiven Bewusstseins der Neuzeit*, Frankfurt/Main 1994, S. 112-162.
- Karama, Miriam: *Struktur und Wandel der Legitimationsideen deutscher Europapolitik*, Bonn 2001.
- Kastendiek, Hans/Stinshoff, Richard u.a. (Hg.): *The Return of Labour. A Turning Point in British Politics?*, Bodenheim 1998.
- Ders./Rohe, Karl u.a. (Hg.): *Großbritannien. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Frankfurt/Main 1999.

- Katz, Richard S./Wessels, Bernhard (Hg.): *The European Parliament, the national parliament, and European Integration*, Oxford 1999.
- Kempf, Udo: *Von de Gaulle bis Chirac. Das politische System Frankreichs*, Opladen 1997.
- Kimmel, Adolf: *Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten*, München 1993.
- Ders. (Hg.): *Verfassungen als Fundament und Instrument der Politik*, Baden-Baden 1995.
- Ders.: *Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten*, München 2000.
- Kinsky, Ferdinand: Föderalismus als Ordnungsmodell für Europa, in: Stefan Huber/Peter Pernthaler (Hg.): *Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive*, Wien 1988, S. 25-31.
- Ders.: *Föderalismus. Ein gesamteuropäisches Modell*, Bonn 1995a.
- Ders.: *L'Allemagne et l'Europe*, Lausanne 1995b.
- Kirchhof, Paul: Die Identität der Verfassung in ihren unabänderlichen Inhalten, in: Josef Isensee/Ders. (Hg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band I, Grundlagen von Staat und Verfassung, Heidelberg 1987, S. 775-814.
- Ders.: Kompetenzaufteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der EU, in: Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland (Hg.): *Die künftige Verfassungsordnung der Europäischen Union*, Europäische Gespräche 2/1994, Bonn 1994.
- Kluth, Winfried: *Die demokratische Legitimation der Europäischen Union. Eine Analyse der These vom Demokratiedefizit der Europäischen Union aus gemeineuropäischer Verfassungsperspektive*, Berlin 1995.
- Kohler-Koch, Beate: Ziele und Zukunft der Europäischen Union. Eine Frage der Perspektive, in: *Integration*, 3/2000a, S. 185-197.
- Dies./Knodt, Michèle (Hg.): *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*, Frankfurt/Main 2000b.
- Kolboom, Ingo/Picht, Robert: Paris – Bonn – Europa. Kein Dogmenstreit mehr, aber ein enger Handlungsspielraum, in: DFI/DGfAP (Hg.): *Der Beitrag der Bundesrepublik Deutschland und Frankreichs zur Entwicklung der Europäischen Union* (Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik: Arbeitspapiere zur Internationalen Politik, Bd. 35), Bonn 1985, S. 1-12.
- Ders. (Hg.): *Frankreich in Europa. Ein deutsch-französischer Rundblick*, Bonn 1993.
- Kreile, Michael: Zur nationalen Gebundenheit europapolitischer Visionen. Das Schröder-Papier und die Jospin-Rede, in: *Integration*, 3/2001, S. 250-257.
- Kröger, Klaus: *Einführung in die Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Vorgeschichte, Grundstrukturen und Entwicklungslinien des Grundgesetzes*, München 1993.
- Kühnhardt, Ludger: *Towards Europe 2007. Identity, institution building and the constitution of Europe*, Bonn 2001.

- Kunz, Andreas (Hg.): *Nation, Staat und Demokratie in Deutschland. Ausgewählte Beiträge zur Zeitgeschichte*, Mainz 1993.
- Läufer, Thomas: Zur künftigen Verfassung der Europäischen Union. Notwendigkeit einer offenen Debatte, in: Rudolf Hrbek/Mathias Jopp u.a. (Hg.): *Die Europäische Union als Prozess. Verfassungsentwicklungen im Spiegel von 20 Jahren der Zeitschrift Integration*, Bonn 1998, S. 564-575.
- Landfried, Christine: Auf dem Weg zu einem europäischen Verfassungsstaat?, in: Thomas Bruha/Joachim Jens Hesse u.a. (Hg.): *Welche Verfassung für Europa? Erstes interdisziplinäres „Schwarzkopf-Kolloquium“ zur Verfassungsdebatte der Europäischen Union*, Baden-Baden 2001, S. 265-279.
- Langridge, Derek W.: *Inhaltsanalyse. Grundlagen und Methoden*, München 1994.
- Laursen, Finn/Vanhoonacker, Sophie (Hg.): *The Ratification of the Maastricht Treaty. Issues, Debates and Future Implications*, Dordrecht 1994.
- Leinen, Jo/Schönlau, Justus: Die Erarbeitung der EU-Grundrechtecharta im Konvent: nützliche Erfahrungen für die Zukunft Europas, in: *Integration*, 1/2001, S. 26-33.
- Lemmens, Markus: *Die Souveränität der Bundesrepublik Deutschland und die Integration der Europäischen Gemeinschaft. Konsequenzen der deutschen Vereinigung für eine künftige Europäische Union im Spiegel der EG-Entwicklung von 1957 bis 1992*, Frankfurt/Main 1994.
- Lieber, Robert J.: *British politics and European unity. Parties, elites, and pressure groups*, Berkeley 1970.
- Lipgens, Walter (Hg.): *45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung. Dokumente 1939-1984. Von den Schriften der Widerstandsbewegung bis zum Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments*, Bonn 1986.
- Lippert, Barbara: Neue Zuversicht und alte Zweifel: Die Europäische Union nach ‚Nizza‘ und vor der Erweiterung, in: *Integration*, 2/2001 (Erweiterte Ausgabe zum Vertrag von Nizza), S. 179-193.
- Loth, Wilfried/Wessels, Wolfgang (Hg.): *Theorien europäischer Integration*, Opladen 2001.
- Ders.: Der Post-Nizza-Prozess und die Römischen Verträge, in: *Integration*, 1/2002a, S. 12-19.
- Ders.: *Entwürfe einer europäischen Verfassung. Eine historische Bilanz*, Bonn 2002b.
- Luster, Rudolf (Hg.): *Bundesstaat Europäische Union. Ein Verfassungsentwurf*, Sindelfingen 1988.
- Ders.: *Zum Bundesstaat Europäische Union. Verfassungspolitischer Rückblick und Ausblick*, Bonn 1990.

- Lynch, Philip: Großbritannien in der Europäischen Union. Konstitutionelle Fragen, in: *Integration*, 1/1997, S. 13-23.
- Magiera, Siegfried: Zur Kompetenzneuordnung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, in: *Integration*, 4/2002, S. 269-284.
- Manzanarès, Henri: Warum sollte man Angst vor Deutschland haben?, in: *Dokumente*, 3/1992, S. 217-220.
- Marhold, Hartmut (Hg.): *Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft*, Bonn 2001.
- Ders.: Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen. Zwischenbilanz nach der ersten Phase, in: *Integration*, 4/2002, S. 251-268.
- Maurer, Andreas: Der Wandel europapolitischer Grundorientierungen nationaler Parteien in der Europäischen Union, in: Mathias Jopp/Andreas Maurer u.a. (Hg.): *Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung*, Bonn 1998a, S. 301-363.
- Ders./Grunert, Thomas: Der Wandel in der Europapolitik der Mitgliedstaaten, in: Mathias Jopp/Andreas Maurer u.a. (Hg.): *Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung*, Bonn 1998b, S. 213-300.
- Ders.: Entscheidungseffizienz und Handlungsfähigkeit nach Nizza - die neuen Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen, in: *Integration*, 2/2001 (Erweiterte Ausgabe zum Vertrag von Nizza), S. 133-145.
- Ders.: Nationale Parlamente in der Europäischen Union. Herausforderungen für den Konvent, in: *Integration*, 1/2002, S. 20-34.
- Ders.: Die Methode des Konvents – ein Modell deliberativer Demokratie?, in: *Integration*, 2/2003, S. 130-140.
- Mayer, Franz C.: Verfassungsstruktur und Verfassungskohärenz – Merkmale europäischen Verfassungsrechts?, in: *Integration*, 4/2003, S. 398-413.
- Mayring, Philipp: *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*, Weinheim 1993.
- Meier-Walser, Reinhard C./Rill, Bernd (Hg.): *Der europäische Gedanke. Hintergrund und Finalität* (Hanns-Seidel-Stiftung), Grünwald 2000.
- Meinhardt, Uwe/Weiner, Klaus-Peter: Sprengt die deutsche Einigung die Integration Westeuropas? Zur Situation nach den EG-Regierungskonferenzen, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 8/1991, S. 921-933.
- Mény, Yves: *Politique comparée. Les démocraties Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Paris 1991.
- Ders./Knapp, Andrew: *Government and politics in Western Europe. Britain, France, Italy, Germany*, Oxford 1998.

- Merten, Klaus: *Inhaltsanalyse. Einführung in Theorie, Methode und Praxis*, Opladen 1995.
- Mohnhaupt, Heinz: Konstitution, Status, Leges fundamentales von der Antike bis zur Aufklärung, in: Ders./Dieter Grimm: *Verfassung. Zur Geschichte des Begriffs von der Antike bis zur Gegenwart*, Berlin 1995, S. 1-99.
- Mommsen, Wolfgang J.: Nationalbewusstsein und Staatsverständnis der Deutschen, in: Robert Picht (Hg.): *Deutschland, Frankreich, Europa. Bilanz einer schwierigen Partnerschaft*, München 1978, S. 30-45.
- Monar, Jörg: Die Kommission nach dem Vertrag von Nizza – ein gestärkter Präsident und ein geschwächtes Organ?, in: *Integration*, 2/2001 (Erweiterte Ausgabe zum Vertrag von Nizza), S. 114-123.
- Morgan, Roger: Die bilateralen Beziehungen zwischen Großbritannien und Frankreich seit 1945, in: Hans Kastendiek u.a. (Hg.): *Großbritannien*, Frankfurt/Main 1994, S. 374-385.
- Ders.: Großbritannien und Europa, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 18/1997, S. 22-30.
- Müller, Christian: Aus dem Tritt geraten. Belastungen des deutsch-französischen Tandems, in: *Internationale Politik*, 9/1998, S. 7-12.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela: Frankreichs Europapolitik unter Chirac und Jospin. Abkehr von einer konstruktiven Rolle in und für Europa?, in: *Integration*, 3/2001, S. 258-273.
- Müller-Graff, Peter-Christian/Reichel, Anja: Die europäische Integration aus der Sicht der Rechtsprechung nationaler Verfassungsgerichte, in: Mathias Jopp/Andreas Maurer u.a. (Hg.): *Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung*, Bonn 1998, S. 365-418.
- Ders.: Europäische Föderation als Revolutionskonzept im europäischen Verfassungsraum?, in: *Integration*, 3/2000, S. 157-170.
- Ders.: Der Post-Nizza-Prozess. Auf dem Weg zu einer neuen europäischen Verfassung?, in: *Integration*, 2/2001 (Erweiterte Ausgabe zum Vertrag von Nizza), S. 208-221.
- Ders./Lenk, Jennifer: Rahmenbedingungen des deutschen Verfassungsrechts für die Mitwirkung an der EU. Kontinuität oder Wandel?, in: Heinrich Schneider/Mathias Jopp u.a. (Hg.): *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen - Problemfelder - Optionen*, Bonn 2002, S. 299-322.
- Ders.: Die Kopfartikel des Verfassungsentwurfs für Europa – ein europarechtlicher Vergleichsblick, in: *Integration*, 2/2003a, S. 111-129.
- Ders.: Systemrationalität in Kontinuität und Änderung des Europäischen Verfassungsvertrags, in: *Integration*, 4/2003b, S. 301-316.
- Ders.: Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrages für Europa im Entwicklungsgang des Primärrechts, in: *Integration*, 3/2004, S. 186-201.

- Münter, Michael: *Verfassungsreform im Einheitsstaat. Die Politik der Dezentralisierung in Großbritannien*, Wiesbaden 2005.
- Neisser, Heinrich: Die deutsch-französische Achse in der Krise?, in: Roland Hierzinger/Johannes Pollak (Hg.): *Europäische Leitbilder. Festschrift für Heinrich Schneider*, Baden-Baden 2001, S. 137-153.
- Nettesheim, Martin: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Eine verfassungstheoretische Kritik, in: *Integration*, 1/2002, S. 35-48.
- Ders.: Die Unionsbürgerschaft im Verfassungsentwurf – Verfassung des Ideals einer politischen Gemeinschaft der Europäer?, in: *Integration*, 4/2003, S. 428-439.
- Neumann, Wolfgang: Die französische Staatsauffassung und die europäische Einigung, in: *Dokumente*, 2/1977, S. 105-112.
- Nickel, Dietmar: Der Entwurf des Europäischen Parlaments für einen Vertrag zur Gründung der Europäischen Union, in: *Integration*, 1/1985, S. 11-27.
- Nicolaysen, Gert: Der Streit zwischen dem deutschen Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof, in: Thomas Bruha/Joachim Jens Hesse u.a. (Hg.): *Welche Verfassung für Europa? Erstes interdisziplinäres „Schwarzkopf-Kolloquium“ zur Verfassungsdebatte der Europäischen Union*, Baden-Baden 2001, S. 91-107.
- Niedermayer, Oskar: *Die öffentliche Meinung zur zukünftigen Gestalt der EU. Bevölkerungsorientierungen in Deutschland und den anderen EU-Staaten*, Bonn 2003a.
- Ders.: Bevölkerungsorientierungen gegenüber einer Reform der Institutionen und Entscheidungsverfahren der Europäischen Union, in: *Integration*, 2/2003b, S. 141-151.
- Oertel, Barbara: Republik Frankreich, in: Winfried Steffani/Jens-Peter Gabriel (Hg.): *Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG*, Opladen 1991, S. 157-193.
- Oeter, Stefan: Vertrag oder Verfassung. Wie offen lässt sich die Souveränitätsfrage halten?, in: Thomas Bruha/Joachim Jens Hesse u.a. (Hg.): *Welche Verfassung für Europa? Erstes interdisziplinäres „Schwarzkopf-Kolloquium“ zur Verfassungsdebatte der Europäischen Union*, Baden-Baden 2001, S. 243-264.
- Olzog, Günter/Liese, Hans-J.: *Die politischen Parteien in Deutschland. Geschichte, Programmatik, Organisation, Personen, Finanzierung*, München 1996.
- Oppeln, Sabine von: Verlust politischer Gestaltungskraft? Der deutsch-französische Motor erlahmt, in: *Internationale Politik*, 5/1997, S. 53-60.
- Ossenbühl, Fritz: Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, in: Ders. (Hg.): *Föderalismus und Regionalismus in Europa*, Baden-Baden 1990, S. 117-165.

- Packham, Kathrin: Der Verfassungsvertrag auf der Zielgeraden. Zwischenbilanz nach dem Brüsseler Gipfel, in: *Integration*, 3/2004, S. 249-256.
- Paterson, William E./Jeffery, Charlie: *Großbritannien nach dem Machtwechsel. New Labour, Devolution und Europapolitik*, Sankt Augustin 1997.
- Dies.: Deutschland, Frankreich – und Großbritannien? Eine britische Sicht deutscher Europa-Politik, in: *Internationale Politik*, 11/1999, S. 19-27.
- Pedersen, Thomas: *Germany, France and the integration of Europe. A realist interpretation*, London 1998.
- Pernice, Ingolf: Die Verfassungsfrage aus rechtswissenschaftlicher Sicht, in: Thomas Bruha/Joachim Jens Hesse u.a. (Hg.): *Welche Verfassung für Europa?* Erstes interdisziplinäres „Schwarzkopf-Kolloquium“ zur Verfassungsdebatte der Europäischen Union, Baden-Baden 2001a, S. 19-39.
- Ders.: Europäische Grundrechte-Charta und Konventsverfahren. Zehn Thesen zum Prozess der europäischen Verfassung nach Nizza, in: *Integration*, 2/2001b (Erweiterte Ausgabe zum Vertrag von Nizza), S. 194-197.
- Pernthaler, Peter: Föderalismus und Regionalismus. Ein Ansatz zur Überwindung ihrer Gegensätze, in: Stefan Huber/Ders. (Hg.): *Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive*, Wien 1988, S. 13-22.
- Pfeffer, Karl Heinz: *Die britischen Dominions*, Berlin 1940.
- Pfetsch, Frank R.: *Die Europäische Union. Geschichte, Institutionen, Prozesse*, München 1997.
- Picht, Robert (Hg.): *Deutschland, Frankreich, Europa. Bilanz einer schwierigen Partnerschaft*, München 1978.
- Ders./Uterwedde, Henrik u.a.: Deutsch-französischer Bilateralismus als Motor der europäischen Integration. Mythos oder Realität?, in: Robert Picht/Wolfgang Wessels (Hg.): *Motor für Europa? Deutsch-französischer Bilateralismus und europäische Integration*, Bonn 1990, S. 17-31.
- Piepenschnieder, Melanie: Auf der Tagesordnung. Die Zukunft der EU, in: *Integration*, 2/2002, S. 140-144.
- Pinder, John: Der Vertrag von Nizza. Wegbereiter eines föderalen oder intergouvernementalen Europa?, in: *Integration*, 2/2001 (Erweiterte Ausgabe zum Vertrag von Nizza), S. 77-85.
- Platzer, Hans-Wolfgang/Ruhland, Walter: *Welches Deutschland in welchem Europa? Demoskopische Analysen, politische Perspektiven, gesellschaftliche Kontroversen*, Bonn 1994.
- Pleuger, Gunter: Der Vertrag von Nizza. Gesamtbewertung der Ergebnisse, in: *Integration*, 1/2001, S. 1-7.

- Prate, Alain: *La France en Europe*, Paris 1995.
- Preuß, Ulrich K.: Der Begriff der Verfassung und ihre Beziehung zur Politik, in: Ders. (Hg.): *Zum Begriff der Verfassung. Die Ordnung des Politischen*, Frankfurt/Main 1994, S. 7-33.
- Ders./Zürn, Michael: *Probleme einer Verfassung für Europa* (Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen-Diskussionspapier), Bremen 1995.
- Ränsch-Trill, Barbara (Hg.): *Deutsch in Europa – Europäisch in Deutschland. Beiträge zum deutsch-europäischen Einigungsprozess*, Hildesheim 1994.
- Referat Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestags (Hg.): *Der Weg zum EU-Verfassungskonvent. Berichte und Dokumentationen*, Berlin 2002.
- Rémond, René: Staat und Nation in Frankreich, in: Robert Picht (Hg.): *Deutschland, Frankreich, Europa. Bilanz einer schwierigen Partnerschaft*, München 1978, S. 19-29.
- Rentoul, John: *Tony Blair*, London 1995.
- Ritter, Gerhard A.: *Parlament und Demokratie in Großbritannien. Studien zur Entwicklung und Struktur des politischen Systems*, Göttingen 1972.
- Rohe, Karl/Schmidt, Gustav u.a. (Hg.): *Deutschland – Großbritannien – Europa. Politische Traditionen, Partnerschaft und Rivalität*, Bochum 1992.
- Ronge, Frank: Die Charta der Grundrechte. Legitimierender Eckstein einer Europäischen Verfassung, in: Ders. (Hg.): *In welcher Verfassung ist Europa. Welche Verfassung für Europa?*, Baden-Baden 2001, S. 333-342.
- Roth, Michael: Europa braucht einen erfolgreichen Konvent, in: *Integration*, 1/2002, S. 7-11.
- Rovan, Joseph: *Im Zentrum Europas. Deutschland und Frankreich im 20. und 21. Jahrhundert*, München 1999.
- Rühl, Lothar: *Deutschland als europäische Macht. Nationale Interessen und internationale Verantwortung*, Bonn 1996.
- Saint-Ouen, François.: *Les grandes figures de la construction européenne*, Genf 1997.
- Salewski, Michael: Europa der Nationalstaaten. Realistische Alternative oder Wunschdenken?, in: *Internationale Politik*, 11/1997, S. 7-12.
- Sandholtz, Wayne (Hg.): *European integration and supranational governance*, Oxford 1998.
- Sarcinelli, Ulrich: Symbolische Politik und politische Kultur. Das Kommunikationsritual als politische Wirklichkeit, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 2/1989, S. 292-309.

- Sauder, Axel: *Souveränität und Integration. Französische und deutsche Konzeptionen europäischer Sicherheit nach dem Ende des Kalten Krieges (1990-1993)*, Baden-Baden 1995.
- Ders.: Frankreichs Europakonzeptionen und das vereinte Deutschland. Die schwierige Balance zwischen Einbindung und Selbsteinbindung, in: Gottfried Niedhart/Detlef Junker u.a. (Hg.): *Deutschland in Europa. Nationale Interessen und internationale Ordnung im 20. Jahrhundert*, Mannheim 1997, S. 202-232.
- Schauer, Hans: *Europäische Identität und demokratische Tradition. Zum Staatsverständnis in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*, München 1996.
- Schild, Joachim: Politik, in: Ulrich von Alemann/Roland Czada u.a. (Hg.): *Frankreich. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Opladen 1997, S. 17-113.
- Ders.: Ein Sieg der Angst. Das gescheiterte französische Verfassungsreferendum, in: *Integration*, 3/2005, S. 187-200.
- Schmalz, Uwe: Deutsche Europapolitik nach 1989/90. Die Frage von Kontinuität und Wandel, in: Heinrich Schneider/Mathias Jopp u.a. (Hg.): *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen - Problemfelder - Optionen*, Bonn 2002, S. 15-68.
- Schmidt, Gustav (Hg.): *Großbritannien und Europa – Großbritannien in Europa. Sicherheitsbelange und Wirtschaftsfragen in der britischen Europapolitik nach dem Zweiten Weltkrieg*, Bochum 1992.
- Schmitt, Carl: *Verfassungslehre*, Berlin 1928.
- Schmuck, Otto: Föderalismus, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): *Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, Bonn 2002, S. 217-220.
- Ders.: Die Beteiligung der Zivilgesellschaft – notwendige Ergänzung der Konventsstrategie, in: *Integration*, 2/2003, S. 162-165.
- Schneider, Gerald/Bailer, Stefanie: Mächtig, aber wenig einflussreich. Ursachen und Konsequenzen des deutschen Integrationsdilemmas, in: *Integration*, 1/2002, S. 49-60.
- Schneider, Heinrich: *Leitbilder der Europapolitik I. Der Weg zur Integration*, Bonn 1977.
- Ders.: Der Vertragsentwurf und der Föderalismus, in: *Integration*, 1/1984, S. 3-11.
- Ders.: *Rückblick für die Zukunft. Konzeptionelle Weichenstellungen für die Europäische Einigung*, Bonn 1986.
- Ders./Wessels, Wolfgang (Hg.): *Föderale Union. Europas Zukunft?*, München 1994.
- Ders.: Ein Wandel europapolitischer Grundverständnisse? Grundsatzüberlegungen, Erklärungsansätze und Konsequenzen für die politische Bildungsarbeit, in: Mathias Jopp/Andreas Maurer u.a. (Hg.): *Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung*, Bonn 1998a, S. 19-147.

- Ders.: Zusammenfassende Überlegungen zum Wandel europapolitischer Grundverständnisse, in: Mathias Jopp/Andreas Maurer u.a. (Hg.): *Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung*, Bonn 1998b, S. 193-209.
- Ders.: Alternativen der Verfassungsfinalität. Föderation, Konföderation - oder was sonst?, in: *Integration*, 3/2000a, S. 171-184.
- Ders.: *Eine föderale Verfassung für Europa? Überlegungen zum jüngsten Denkanstoß des deutschen Außenministers Joschka Fischer*, Bamberg 2000b.
- Ders.: Der Post-Nizza-Prozess. Ein direkter Anlauf zur Konstitutionalisierung der Europäischen Union?, in: *Integration*, 2/2001 (Erweiterte Ausgabe zum Vertrag von Nizza), S. 198-207.
- Ders./Jopp, Mathias u.a. (Hg.): *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen - Problemfelder - Optionen*, Bonn 2002.
- Schnell, Rainer/Hill, Paul B. u.a.: *Methoden der empirischen Sozialforschung*, München 1995.
- Scholl, Bruno: Wie tragfähig ist die neue institutionelle Architektur der EU? Der Verfassungsentwurf des Konvents im Spiegel nationalstaatlicher Präferenzen, in: *Integration*, 3/2003, S. 204-217.
- Schubert, Klaus: Abschied vom Nationalstaat, Flucht nach Europa? Anmerkungen zum neuen Französischen Europa-Diskurs, in: *Dokumente*, 5/1988, S. 341-450.
- Ders./Klein, Martina: *Das Politiklexikon*, Bonn 1997.
- Schulze, Reiner (Hg.): *Europäische Rechts- und Verfassungsgeschichte. Ergebnisse und Perspektiven der Forschung*, Berlin 1991.
- Schwammel, Inge: *Deutschlands Aufstieg zur Großmacht. Die Instrumentalisierung der europäischen Integration 1974-1994*, Frankfurt/Main 1997.
- Schwarz, Jürgen: Nationalstaat versus internationale Föderation. Divergenzen und Konvergenzen in der französischen und deutschen Europapolitik, in: Robert Picht (Hg.): *Deutschland, Frankreich, Europa. Bilanz einer schwierigen Partnerschaft*, München 1978, S. 139-187.
- Schwarz, Klaus-Dieter: *Englands Probleme mit Europa. Ein Beitrag zur Maastricht-Debatte*, Baden-Baden 1997.
- Schwarze, Jürgen/Bieber, Roland (Hg.): *Eine Verfassung für Europa. Von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union*, Baden-Baden 1984.
- Sopel, John: *Tony Blair. The Modernizer*, London 1995.
- Spicer, Michael: *A Treaty Too Far. A New Policy for Europe*, London 1992.

- Steppacher, Burkard/Margedant, Udo: *Der Europäische Konvent. Auftrag, Zusammensetzung, Problemfelder* (Konrad-Adenauer-Stiftung: Arbeitspapier Nr. 79/2002), Sankt Augustin 2002.
- Sterzing, Christian/Tidow, Stefan: Die Kontrolle der deutschen Europapolitik durch den EU-Ausschuss des Bundestags – Bilanz und Reformpotenziale, in: *Integration*, 3/2001, S. 274-288.
- Stevens, Anne: *The Government and Politics of France*, New York 1996.
- Suchocka, Hanna: Reflexionen über die Idee einer europäischen Verfassung, in: Thomas Bruha/Joachim Jens Hesse u.a. (Hg.): *Welche Verfassung für Europa?* Erstes interdisziplinäres „Schwarzkopf-Kolloquium“ zur Verfassungsdebatte der Europäischen Union, Baden-Baden 2001, S. 149-159.
- Suski, Birgit: *Das Europäische Parlament. Volksvertretung ohne Volk und Macht?*, Berlin 1996.
- Thadden, Rudolf von: Privilegierte Partnerschaft. Der Elysée-Vertrag gestern – heute – morgen, in: *Internationale Politik*, 1/2003, S. 45-48.
- Thym, Daniel: „A Superpower, not a Superstate“ – Der britische Beitrag zur europäischen Verfassungsdiskussion, in: *Integration*, 4/2001, S. 356-368.
- Tindemans, Leo: Europa im Werden. Zwischen Pragmatismus und Visionen, in: Frank Ronge (Hg.): *In welcher Verfassung ist Europa. Welche Verfassung für Europa?*, Baden-Baden 2001, S. 17-30.
- Tömmel, Ingeborg: Eine Verfassung für die EU. Institutionelle Anpassung oder System-Reform?, in: *Integration*, 3/2004, S. 202-210.
- Uhrig, Stephanie: *Die Schranken des Grundgesetzes für die europäische Integration. Grenzen der Übertragung von Hoheitsrechten nach dem Grundgesetz am Beispiel des Vertrages von Maastricht*, Berlin 2000.
- Uplegger, Silvia: Mehr Demokratie und Rechenschaftspflicht in der Europäischen Union. Aufgaben für den Europäischen Konvent?, in: *Integration*, 2/2003, S. 180-190.
- Veen, Klaus-Joachim (Hg.): *Die Neuordnung Europas. Meinungen und Perspektiven*, Bonn 1993.
- Vernet, Daniel: Ungewissheiten in der Europa-Politik. Neue deutsch-französische Entscheidungsträger, in: *Internationale Politik*, 9/1998, S. 1-6.
- Voigt, Rüdiger: Mythen, Rituale und Symbole in der Politik, in: Ders. (Hg.): *Symbole der Politik – Politik der Symbole*, Opladen 1989, S. 9-37.

- Volle, Angelika: *Großbritannien und der europäische Einigungsprozess* (Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik: Arbeitspapiere zur Internationalen Politik, Bd. 51), Bonn 1989.
- Dies.: Der mühsame Weg Großbritanniens nach Europa, in: Hans Kastendiek/Karl Rohe u.a. (Hg.): *Großbritannien. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Frankfurt/Main 1994, S. 383-396.
- Vorländer, Hans (Hg.): *Integration durch Verfassung*, Wiesbaden 2002.
- Wagner, Helmut: Gibt es einen Königsweg zu einer europäischen Verfassung?, in: Thomas Bruha/Joachim Jens Hesse u.a. (Hg.): *Welche Verfassung für Europa?* Erstes interdisziplinäres „Schwarzkopf-Kolloquium“ zur Verfassungsdebatte der Europäischen Union, Baden-Baden 2001, S. 281-299.
- Wallace, Helen: Vereinigtes Königreich, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hg.): *Jahrbuch der europäischen Integration 1991/92*, Bonn 1992, S. 369-376.
- Dies.: Regieren in Europa in turbulenter Zeit – zyklische oder strukturelle Probleme?, in: *Integration*, 4/1993, S. 200-209.
- Dies.: Nice votes if you can get them, in: Mathias Jopp/Barbara Lippert u.a. (Hg.): *Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union*, Bonn 2001, S. 70-78.
- Wallace, William: Das Führungstrio Deutschland – Frankreich – Großbritannien. Europas zentrales Problem?, in: *Integration*, 4/2005, S. 328-331.
- Watkins, Alan: *A Conservative Coup. The Fall of Margaret Thatcher*, London 1991.
- Wattin, Alexandre: *Die deutsch-französischen Gipfeltreffen im Zeitraum 1991-2002*, Bonn 2003.
- Weber-Fas, Rudolf: *Deutschlands Verfassung. Vom Wiener Kongress bis zur Gegenwart*, Bonn 1997.
- Weidenfeld, Werner: Europäische Verfassung für Visionäre?, in: *Integration*, 1/1984, S. 33-38.
- Ders. (Hg.): *Wie Europa verfasst sein soll. Materialien zur politischen Union* (Bertelsmann-Stiftung), Gütersloh 1991.
- Ders.: Europas neues Gesicht, in: *Internationale Politik*, 11/1997, S. 1-6.
- Ders. (Hg.): *Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung*, Bonn 1998.
- Wessels, Wolfgang: Der Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments für eine Europäische Union. Kristallisationspunkt einer neuen Europa-Debatte, in: *Europa-Archiv*, 8/1984, S. 239-248.

- Ders.: Die Vertragsreformen von Nizza. Zur institutionellen Erweiterungsreife, in: *Integration*, 1/2001a, S. 8-25.
- Ders.: *Jean Monnet – Mensch und Methode. Überschätzt und überholt?*, Wien 2001b.
- Ders.: Der Konvent. Modelle für eine innovative Integrationsmethode, in: *Integration*, 2/2002, S. 83-98.
- Ders.: Der Verfassungsvertrag im Integrationstrend. Eine Zusammenschau zentraler Ergebnisse, in: *Integration*, 4/2003, S. 284-300.
- Ders.: Die institutionelle Architektur der EU nach der Europäischen Verfassung. Höhere Entscheidungsdynamik – neue Koalitionen?, in: *Integration*, 3/2004, S. 161-175.
- Westerkamp, Justus Bernard: *Staatenbund und Bundesstaat. Untersuchung über die Praxis und das Recht der modernen Bünde*, Frankfurt/Main 1970.
- Wetzel, Jan: Der Konvent und die Perspektiven der europäischen Verfassungsordnung, in: *Integration*, 2/2003, S. 172-179.
- Wewer, Göttrik (Hg.): *Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1998*, Opladen 1998.
- Wiener, Antje: Die Verfassung Europas. Konturen eines europäischen Konstitutionalismus, in: *Integration*, 3/2004, S. 176-185.
- Wildenmann, Rudolf (Hg.): *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*, Baden-Baden 1991.
- Wilkens, Andreas (Hg.): *Interessen verbinden. Jean Monnet und die europäische Integration der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1999.
- Woyke, Wichard: *Europäische Union – Erfolgreiche Krisengemeinschaft. Einführung in Geschichte, Strukturen, Prozesse und Politiken*, München 1998.
- Wurm, Clemens A. (Hg.): *Wege nach Europa. Wirtschaft und Außenpolitik Großbritanniens im 20. Jahrhundert*, Bochum 1992.
- Zellentin, Gerda: Die Schimäre des europäischen Superstaats. Zum Streit um die Ratifizierung des Unionsvertrags von Maastricht, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 6/1992, S. 698-708.
- Ziebur, Gilbert: Nationalstaat, Nationalismus, supranationale Integration. Der Fall Frankreich, in: *Leviathan*, 20/1992, S. 467-489.
- Zuleeg, Manfred: Wandlungen des Begriffs der Supranationalität, in: *Integration*, 3/1988, S. 103-111.

2. Primärquellen

Blair, Tony: «Europas Politische Zukunft», Rede des britischen Premierministers in Warschau am 6. Oktober 2000, in: Hartmut Marhold (Hg.): Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft, Bonn 2001, S. 239-253.

Ders.: Statement to Parliament on the EU Constitution Treaty, 21. Juni 2004, Quelle: <http://www.number-10.gov.uk/> (letzter Zugriff am 11.11.2005).

Chirac, Jacques: «Unser Europa», Rede des Präsidenten der französischen Republik anlässlich des Staatsbesuchs in Berlin vom 26. – 27. Juni 2000, in: Hartmut Marhold (Hg.): Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft, Bonn 2001, S. 284-294.

Ders./Schröder, Gerhard: Deutsch-französischer Beitrag zum Europäischen Konvent über die institutionelle Architektur der Union, CONV 489/03, 16. Januar 2003, Quelle: Beiträge von Mitgliedern des Konvents, <http://european-convention.eu.int/> (letzter Zugriff am 11.11.2005).

Ders.: Intervention sur l'accord pour une Constitution pour l'Europe, 19. Juni 2004, Quelle: <http://www.elysee.fr/> (letzter Zugriff am 11.11.2005).

Churchill, Winston: Rede in Zürich am 19. September 1946, in: Walter Lipgens (Hg.): 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung. Dokumente 1939-1984. Von den Schriften der Widerstandsbewegung bis zum Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments, Bonn 1986, S. 214-216.

Erklärung von Laeken: Die Zukunft der Europäischen Union, SN 273/01, 15. Dezember 2001, Quelle: <http://www.bundesregierung.de/> (letzter Zugriff am 11.11.2005).

Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa: Tagung des Europäischen Rates am 16./17. Juni 2005, SN 117/05, Brüssel, 18. Juni 2005, Quelle: Europäischer Rat, http://ue.eu.int/cms3_applications/applications/newsRoom/loadBook.asp?BID=76&LANG=4&cmsID=347 (letzter Zugriff am 18.11.2005).

Europäischer Konvent: Vorentwurf des Verfassungsvertrags, CONV 369/02, 28. Oktober 2002, Quelle: Dokumente des Konvents, <http://european-convention.eu.int/> (letzter Zugriff am 11.11.2005).

Ders.: Synthesebericht über die Plenartagung vom 28. und 29. Oktober 2002, CONV 378/02, 31. Oktober 2002, Quelle: Dokumente des Konvents, <http://european-convention.eu.int/> (letzter Zugriff am 11.11.2005).

Ders.: Reaktionen auf den Entwurf der Artikel 1 bis 16 des Verfassungsvertrags – Übersichten, CONV 574/1/03 REV 1, 26. Februar 2003, Quelle: Dokumente des Konvents, <http://european-convention.eu.int/> (letzter Zugriff am 16.04.2006).

- Ders.*: Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, CONV 850/03, 18. Juli 2003, Quelle: Dokumente des Konvents, <http://european-convention.eu.int/> (letzter Zugriff am 11.11.2005).
- Ders.*: Bericht des Vorsitzes des Konvents an den Präsidenten des Europäischen Rates, CONV 851/03, 18. Juli 2003, Quelle: Dokumente des Konvents, <http://european-convention.eu.int/> (letzter Zugriff am 11.11.2005).
- Ders.*: Erklärung von Rom – V. Giscard d’Estaing, Vorsitzender des Europäischen Konvents, 18. Juli 2003, Quelle: Europäischer Konvent, <http://european-convention.eu.int/> (letzter Zugriff am 11.11.2005).
- Europäisches Parlament*: Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union vom 14. Februar 1984, in: Walter Lipgens (Hg.): 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung. Dokumente 1939-1984. Von den Schriften der Widerstandsbewegung bis zum Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments, Bonn 1986, S. 711-736.
- EU- und EG-Vertrag*: Konsolidierte Fassungen im Rahmen des Vertrages von Amsterdam, 1. Auflage, Baden-Baden u.a. 1997.
- Fischer, Joschka*: Rede des Vorsitzenden des Rates der Europäischen Union, Bundesminister des Auswärtigen, vor dem Europäischen Parlament in Straßburg am 12. Januar 1999, in: Hartmut Marhold (Hg.): Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft, Bonn 2001, S. 30-40.
- Ders.*: «Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration», Rede des Bundesministers des Auswärtigen an der Humboldt-Universität in Berlin am 12. Mai 2000, in: Hartmut Marhold (Hg.): Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft, Bonn 2001, S. 41-54.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949*: Version vom 16. Juli 1998, in: Adolf Kimmel: Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten, München 2000, S. 57-110.
- Kohl, Helmut*: Regierungserklärung des deutschen Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Cardiff am 18. Juni 1998 in Bonn (gekürzt), in: Internationale Politik, 9/1998, S. 100-103.
- Schröder, Gerhard*: Regierungserklärung zur Einigung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union auf eine Europäische Verfassung, 2. Juli 2004, Quelle: <http://www.bundeskanzler.de> (letzter Zugriff am 11.11.2005).
- Schuman, Robert*: Erklärung über eine Montanunion vom 9. Mai 1950, in: Walter Lipgens (Hg.): 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung. Dokumente 1939-1984. Von den Schriften der Widerstandsbewegung bis zum Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments, Bonn 1986, S. 293-295.

-
- Tindemans, Leo*: Bericht über die Europäische Union vom 29. Dezember 1975, in: Walter Lipgens (Hg.): 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung. Dokumente 1939-1984. Von den Schriften der Widerstandsbewegung bis zum Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments, Bonn 1986, S. 611-619.
- Verfassung der Fünften Republik Frankreich vom 4. Oktober 1958*: Version vom 8. Juli 1999, in: Adolf Kimmel: Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten, München 2000, S. 141-161.
- Verfassungstexte des Vereinigten Königreiches von Großbritannien und Nordirland*, in: Adolf Kimmel: Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten, München 2000, S. 561-582.
- Vertrag von Nizza – Erklärung 23 zur Zukunft der Union*, in: Daniel Göler: Die neue europäische Verfassungsdebatte. Entwicklungsstand und Optionen für den Konvent, Bonn 2002a, S. 104-105.
- Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*: EGKS-Vertrag vom 18. April 1951, Quelle: <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/de/detoc29.htm> (letzter Zugriff am 13.11.2005).

3. Beiträge im Europäischen Konvent

Name(n)	Zuordnung	Titel/Thema	Anzahl weiterer Unterzeichner	Seiten	Datum	Dokument
Frankreich						
Europäisches Parlament						
1. Berès, Pervenche		Welche Unionsbürgerschaft?	0	5	25.02.2003	CONV 576/03
2. Berès, Pervenche		Die Gebiete in äußerster Randlage: eine einzigartige und ganz besondere Dimension innerhalb des europäischen Raumes	2	4	03.02.2003	CONV 527/03
3. Berès, Pervenche		Welche Exekutive für Europa?	0	8	12.11.2002	CONV 397/02
4. Duhamel, Olivier	EP	Das Europa, das wir brauchen - Mindestanforderungen an einen neuen Föderalismus	4	6	16.06.2003	CONV 813/03
Berès, Pervenche	EP					
5. Duhamel, Olivier		Plädoyer für eine einheitliche Fassung ohne Optionen	0	2	20.05.2003	CONV 752/03
6. Duhamel, Olivier		Die Ernennung des Kommissionspräsidenten	0	6	23.01.2003	CONV 506/03
7. Duhamel, Olivier	EP	Ziele für die Union	0 (DSF)	6	12.11.2002	CONV 398/02
Berès, Pervenche	EP					
8. Duhamel, Olivier	EP	Für ein europäisches Recht der öffentlichen Dienste	0	11	07.10.2002	CONV 319/02
Berès, Pervenche	EP					
9. Duhamel, Olivier		Der öffentliche Dienst im audiovisuellen Bereich und die Arbeiten des Europäischen Konvents	0	3	12.09.2002	CONV 264/02
10. Duhamel, Olivier		Culture, Jeunesse, Education, Médias, Sports	0	4	17.04.2002	CONV 33/02
11. Lamassoure, Alain		Hin zu einem effizienten und demokratischen Gesetzgebungsprozess	0	5	02.06.2003	CONV 778/03
12. Lamassoure, Alain		Umfassende Mitwirkung der beitretenden Staaten im Europäischen Konvent und Zeitplan für die anschließende Regierungskonferenz	14	3	19.02.2003	CONV 566/03
13. Lamassoure, Alain		Gleichgewicht der Organe	0	6	23.01.2003	CONV 507/03
14. Lamassoure, Alain		Die Reform des Europäischen Parlaments	0	3	11.12.2002	CONV 453/02
15. Lamassoure, Alain		Neue Institutionen für ein neues Europa	0	8	11.12.2002	CONV 452/02
16. Lamassoure, Alain		Die jeweiligen Rechte der Union und der Mitgliedstaaten	0	3	08.10.2002	CONV 327/02
17. Lamassoure, Alain		Erklärung der Grundsätze der Außenbeziehungen der Union	0	3	03.10.2002	CONV 315/02
18. Lamassoure, Alain		Die Europäische Union: Vier mögliche Modelle	0	15	03.09.2002	CONV 235/02
19. Lamassoure, Alain		Comment faire de la politique étrangère une compétence propre de l'Union?	0	7	14.05.2002	CONV 46/02
20. Lamassoure, Alain		Consultation des citoyens	0	3	18.04.2002	CONV 36/02
Nationales Parlament						
1. Badinter, Robert		Eine Europäische Verfassung	0	68	30.09.2002	CONV 317/02
2. Barrau, Alain		Einzelstaatliche Parlamente	0	5	31.05.2002	CONV 84/02
3. Barrau, Alain		L'exercice des compétences	0	4	23.05.2002	CONV 62/02
4. Barrau, Alain		Quelles missions pour l'Union ?	0	4	15.04.2002	CONV 30/02
5. Barrau, Alain		10 mesures pour un traité social européen	0	4	27.03.2002	CONV 13/02
6. Floch, Jacques		Für eine europäische Verfassung, die den Grundsatz der Trennung von Kirche und Staat anerkennt	0	3	25.02.2003	CONV 577/03
7. Haenel, Hubert	NP	Stellenwert des Sports im zukünftigen Vertrag	8	3	10.01.2003	CONV 478/03
Lequiller, Pierre	NP					
Floch, Jacques	NP					
Badinter, Robert	NP					
Duhamel, Olivier	EP					
Lamassoure, Alain	EP					
Berès, Pervenche	EP					
Andreani, Pascale	R					
8. Haenel, Hubert		Wirksame Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität auf europäischer Ebene	0	5	25.11.2002	CONV 430/02
9. Haenel, Hubert		Die europäische Identität	0	7	25.11.2002	CONV 429/02
10. Haenel, Hubert		Die ergänzende Rolle der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments	0	6	10.09.2002	CONV 255/02
11. Haenel, Hubert		Présentation résumée de la contribution du sénat français en vue des travaux de la convention	0 (Senat)	9	19.03.2002	CONV 12/02
12. Idrac, Anne-Marie		Les compétences de l'Union au service de l'intérêt commun des peuples d'Europe	0	7	03.05.2002	CONV 44/02
13. Lequiller, Pierre		Vorschlag für die Zusammensetzung der Kommission: Ausgewogenheit und Effizienz	0	3	27.05.2003	CONV 837/03
14. Lequiller, Pierre		Für die schrittweise Verwirklichung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet von Forschung und Entwicklung	0	2	20.05.2003	CONV 749/03
15. Lequiller, Pierre		Für ein Leitungsgremium für die Wirtschaftspolitik der Europäischen Union	0	4	16.05.2003	CONV 747/03
16. Lequiller, Pierre		Für einen Freiwilligendienst junger europäischer Entwicklungshelfer	0	3	17.02.2003	CONV 560/03
17. Lequiller, Pierre		Ein Präsident für Europa	0	15	07.10.2002	CONV 320/02
Regierung						
1. Andreani, Pascale		Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse	1	3	21.01.2003	CONV 498/03
2. Andreani, Pascale		Der Platz der Kultur im künftigen Vertrag	0	4	17.12.2002	CONV 460/02
3. Moscovici, Pierre		Ein soziales Europa	0	4	06.11.2002	CONV 388/02
4. Villepin, Dominique de		Die Reform der Finanzbestimmungen des Vertrags	0	4	03.04.2003	CONV 668/03
5. Villepin, Dominique de		Stärkung der Rolle der Kommission	1	6	02.04.2003	CONV 664/03
6. Villepin, Dominique de		Verstärkung der operativen polizeilichen Zusammenarbeit	1	3	07.03.2003	CONV 600/03
Kommission						
1. Barnier, Michel		Der Gemeinsame Dienst für Auswärtiges Handeln	1 (Vitorino)	8	30.06.2003	CONV 839/03
2. Barnier, Michel		Für die Europäische Union - Frieden, Freiheit, Solidarität	1 (Vitorino)	24	05.12.2002	CONV 448/02
3. Barnier, Michel		Eine bessere Koordinierung der Wirtschaftspolitik	1 (Vitorino)	5	14.11.2002	CONV 391/02
4. Barnier, Michel		Die Gemeinschaftsmethode	1 (Vitorino)	11	03.09.2002	CONV 231/02
5. Barnier, Michel		Das Initiativrecht der Kommission	1 (Vitorino)	7	03.09.2002	CONV 230/02
6. Barnier, Michel		Mitteilung der Kommission vom 22. Mai 2002 an den Konvent: Ein Projekt für die Europäische Union	1 (Vitorino)	28	03.09.2002	CONV 229/02

Name(n)	Zuordnung	Titel/Thema	Anzahl weiterer Unterzeichner	Seiten	Datum	Dokument
Deutschland						
Europäisches Parlament						
1. Brok, Elmar		Wichtigste Forderungen der EVP im Bereich der Ordnungspolitik	0 (EVP)	4	23.05.2003	CONV 761/03
2. Brok, Elmar		Die Zuständigkeiten der Europäischen Union	0	14	06.02.2003	CONV 541/03
(überarbeitete Fassung vom 06.12.2002) 3. Brok, Elmar		Verfassung der Europäischen Union	0 (EVP)	210	07.03.2003	CONV 325/2/02 REV 2
4. Brok, Elmar		Bestimmungen betreffend 'Freiheit, Sicherheit und Recht', die in die Verfassung der Europäischen Union aufzunehmen wären	0	6	28.11.2002	CONV 436/02
(überarbeitete Fassung vom 08.10.2002) 5. Brok, Elmar		Verfassung der Europäischen Union	0 (EVP)	94	06.12.2002	CONV 325/1/02 REV 1
6. Brok, Elmar		Verfassung der Europäischen Union	0 (EVP)	101	08.10.2002	CONV 325/02
7. Hänsch, Klaus		Die Zukunft des EURATOM-Vertrages	0	5	14.10.2002	CONV 344/02
8. Kaufmann, Sylvia-Yvonne		Anforderungen an den Verfassungsvertrag für eine friedensfähige EU	0	19	11.04.2003	CONV 681/03
9. Kaufmann, Sylvia-Yvonne		Ein Verfassungsvertrag für ein soziales Europa	0	18	15.07.2002	CONV 190/1/02 REV 1
10. Wuermeling, Joachim		Konkrete Vorschläge für die institutionelle Architektur	0	2	12.02.2003	CONV 549/03
11. Wuermeling, Joachim	EP	Religiöse Bezugnahme im Verfassungsvertrag	22	2	31.01.2003	CONV 480/03
Brok, Elmar	EP					
Teufel, Erwin	NP					
Altmaier, Peter	NP					
12. Wuermeling, Joachim		Internationale Verträge der EU: Vorschläge für eine Stärkung der parlamentarischen Kontrolle	0	7	23.10.2002	CONV 362/02
13. Wuermeling, Joachim		Fragen an das Initiativmonopol der EU-Kommission	0	5	01.10.2002	CONV 279/02
14. Wuermeling, Joachim		EU-Zuständigkeiten	0	4	17.06.2002	CONV 107/02
Nationales Parlament						
1. Meyer, Jürgen		Soziales Europa	0	7	04.02.2003	CONV 535/03
2. Meyer, Jürgen		Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	0	7	12.12.2002	CONV 447/02
3. Meyer, Jürgen		Einklagbarkeit der Charta-Grundrechte und Verbesserung des Individualrechtsschutzes	0	3	29.11.2002	CONV 439/02
4. Teufel, Erwin	NP	Freiheit, Sicherheit und Recht	0 (Bundesländer)	11	05.03.2003	CONV 597/03
Senff, Wolfgang	NP					
5. Teufel, Erwin		Die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im Verfassungsvertrag	0	6	04.02.2003	CONV 530/03
6. Teufel, Erwin		Leitlinien für die Ordnung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten im künftigen Verfassungsvertrag	0	12	19.11.2002	CONV 410/02
7. Teufel, Erwin		Eckpunkte für den Konvent	0	5	09.04.2002	CONV 24/02
8. Teufel, Erwin		Verfassungsvertrag für die Europäische Union	0	5	09.04.2002	CONV 23/02
Regierung						
0 Fehlanzeige						

Name(n)	Zuordnung	Titel/Thema	Anzahl weiterer Unterzeichner	Seiten	Datum	Dokument
Großbritannien						
Europäisches Parlament						
		1. MacCormick, Neil	4	2	25.03.2003	CONV 639/03
		2. MacCormick, Neil	2	10	18.02.2003	CONV 563/03
		3. MacCormick, Neil	0	6	31.01.2003	CONV 525/03
		4. MacCormick, Neil	6	6	07.01.2003	CONV 474/03
		5. MacCormick, Neil	0	6	24.09.2002	CONV 298/02
		6. MacCormick, Neil	0	4	18.09.2002	CONV 275/02
(vollständige Version vom 30.06.2003)		7. Duff, Andrew Nicholas	0	6	01.07.2003	CONV 838/1/03 REV 1
		8. Duff, Andrew Nicholas	0	7	30.06.2003	CONV 838/03
		9. Duff, Andrew Nicholas	0	6	28.05.2003	CONV 764/03
		10. Duff, Andrew Nicholas	0	4	22.05.2003	CONV 759/03
	EP	11. Duff, Andrew Nicholas	0	4	22.05.2003	CONV 758/03
	NP	Maclennan of Rogart, Lord				
		12. Duff, Andrew Nicholas	0	4	07.05.2003	CONV 718/03
		13. Duff, Andrew Nicholas	1	4	31.01.2003	CONV 524/03
		14. Duff, Andrew Nicholas	0	4	16.12.2002	CONV 465/02
		15. Duff, Andrew Nicholas	0	4	07.10.2002	CONV 326/02
		16. Duff, Andrew Nicholas	0	8	03.09.2003	CONV 234/02
		17. Duff, Andrew Nicholas	2	5	26.06.2002	CONV 152/02
		18. Duff, Andrew Nicholas	0	5	21.05.2002	CONV 57/02
		19. Duff, Andrew Nicholas	0	4	08.04.2002	CONV 22/02
		20. Kirkhope, Timothy	0	151	16.06.2003	CONV 807/03
		21. Kirkhope, Timothy	0	4	20.03.2003	CONV 632/03
		22. Kirkhope, Timothy	0	9	21.11.2002	CONV 419/02
		23. Stockton, Earl of	0	3	16.06.2003	CONV 808/03
		24. Stockton, Earl of	0	2	10.03.2003	CONV 604/03
		25. Stockton, Earl of	0 (Konservative)	18	24.09.2002	CONV 278/02
Nationales Parlament						
		1. Heathcoat-Amory, David	0	6	07.07.2003	CONV 844/03
		2. Heathcoat-Amory, David	0	4	16.05.2003	CONV 745/03
		3. Heathcoat-Amory, David	0	5	19.02.2003	CONV 567/03
		4. Heathcoat-Amory, David	0 (Konservative)	7	24.10.2002	CONV 367/02
		5. Heathcoat-Amory, David	0	5	24.09.2002	CONV 291/02
		6. Heathcoat-Amory, David	7	2	15.04.2002	CONV 31/02
	NP	7. Stuart, Gisela	26	3	07.03.2003	CONV 599/03
	NP	Heathcoat-Amory, David				
	NP	Tomlinson, Lord				
		8. Stuart, Gisela	0	5	06.02.2003	CONV 540/03
	NP	9. Tomlinson, Lord	0 (Oberhaus)	41	03.04.2003	CONV 663/03
	NP	Maclennan of Rogart, Lord				
		10. Tomlinson, Lord	0	7	25.03.2003	CONV 635/03
		11. Tomlinson, Lord	0	3	25.03.2003	CONV 634/03
		12. Tomlinson, Lord	0 (Oberhaus)	37	17.03.2003	CONV 625/03
		Maclennan of Rogart, Lord				
		13. Tomlinson, Lord	0 (Oberhaus)	29	06.03.2003	CONV 598/03
		Maclennan of Rogart, Lord				
		14. Tomlinson, Lord	0	3	17.02.2003	CONV 562/03
		15. Tomlinson, Lord	0	2	28.11.2002	CONV 438/02
Regierung						
		1. Hain, Peter	4	3	08.07.2003	CONV 826/03
		2. Hain, Peter	14	5	03.06.2003	CONV 782/03
		Tomlinson, Lord				
		3. Hain, Peter	9	3	28.05.2003	CONV 766/03
		4. Hain, Peter	7	4	21.05.2003	CONV 753/03
		5. Hain, Peter	0	7	05.05.2003	CONV 714/03
	R	6. Hain, Peter	13	3	14.04.2003	CONV 659/03
	R	Scotland of Asthal, Baroness				
		7. Hain, Peter	1	4	28.02.2003	CONV 591/03
		8. Hain, Peter	0	5	19.02.2003	CONV 568/03
		9. Hain, Peter	0	7	03.02.2003	CONV 526/03
(überarbeitete Fassung vom 15.10.2002)		10. Hain, Peter	0 (Cambridge)	74	16.10.2002	CONV 345/1/02 REV 1
		11. Hain, Peter	0 (Cambridge)	70	15.10.2002	CONV 345/02
		12. Hain, Peter	0	4	28.05.2002	CONV 66/02

Name(n)	Zuordnung	Titel/Thema	Anzahl weiterer Unterzeichner	Seiten	Datum	Dokument
Koalitionen						
Frankreich-Deutschland						
1. Berès, Pervenche Hänsch, Klaus	EP EP	Kernelemente einer Europäischen Verfassung	0 (Sozialisten und SPD)	3	10.01.2003	CONV 479/03
2. Brok, Elmar Wuermeling, Joachim Teufel, Erwin Altmaier, Peter Lamassoure, Alain	EP EP NP NP EP	Die Subsidiarität muss durch ein rechtsprechendes Organ überprüft werden	16	4	24.07.2002	CONV 213/02
3. Fischer, Joschka Villepin, Dominique de	R R	Dt.-frz. Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	0	7	28.11.2002	CONV 435/02
4. Hänsch, Klaus Berès, Pervenche	EP EP	European project for the socialists: new federalism	0 (socialists)	14	23.05.2002	CONV 63/02
5. Lamassoure, Alain Brok, Elmar Wuermeling, Joachim	EP EP EP	Testimonials der nationalen Parlamente in der Präambel der Verfassung? Ein etwas unkonventioneller Vorschlag	0	3	18.12.2002	CONV 467/02
6. Teufel, Erwin	NP	Freiburger Entwurf für einen Europäischen Verfassungsvertrag	0 (dt.-frz. Studiengruppe)	50	20.01.2003	CONV 495/03
7. Villepin, Dominique de Fischer, Joschka	R R	Dt.-frz. Beitrag zum Europäischen Konvent über die institutionelle Architektur der Union (von Chirac und Schröder)	0	7	16.01.2003	CONV 489/03
8. Villepin, Dominique de Fischer, Joschka	R R	Beitrag zur Arbeit des Europäischen Konvents über die Stärkung der wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit	0	5	22.12.2002	CONV 470/02
9. Villepin, Dominique de Fischer, Joschka	R R	Gemeinsame dt.-frz. Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Bereich Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik	0	4	22.11.2002	CONV 422/02
Frankreich-Großbritannien						
1. Duff, Andrew Nicholas Stockton, Earl of MacCormick, Neil Heathcoat-Amory, David Lamassoure, Alain	EP EP EP NP EP	Prämissen und Grundsätze der Reform der Institutionen der EU	63	3	28.02.2003	CONV 590/03
2. Duff, Andrew Nicholas Lequiller, Pierre	EP NP	Für eine einzige Präsidentschaft innerhalb des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission in der Zukunft	1	7	19.05.2003	CONV 746/03
3. Heathcoat-Amory, David Abitbol, William	NP EP	Europa der Demokratien	7	4	30.05.2003	CONV 773/03
4. Heathcoat-Amory, David Stockton, Earl of Abitbol, William	NP EP EP	Eine Stimme für Millionen	4	6	03.06.2003	CONV 781/03
5. Lamassoure, Alain Duff, Andrew Nicholas	EP EP	Die Rolle der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen in der EU	14	4	07.10.2002	CONV 321/02
6. Lamassoure, Alain Duff, Andrew Nicholas MacLennan of Rogart, Lord	EP EP NP	Beitrag zur Arbeit des Konvents	22	2	03.03.2003	CONV 596/03
Großbritannien-Deutschland						
1. Hänsch, Klaus Duff, Andrew Nicholas	EP EP	Entschließung des EP zu den Auswirkungen und zum künftigen Status der Charta der Grundrechte der EU	1 (sowie EP)	8	25.10.2002	CONV 368/02
Frankreich-Deutschland-Großbritannien						
1. Haenel (NP-F); Stuart (NP-UK); Heathcoat-Amory (NP-UK); Lequiller (NP-F); Teufel (NP-G); Tomlinson (NP-UK)		Die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente	39	5	23.01.2003	CONV 503/03
2. Brok (EP-G); Lequiller (NP-F); Meyer (NP-G); Stuart (NP-UK); Teufel (NP-G)		Erklärung zu einer verstärkten institutionellen Partnerschaft zwischen dem Europarat und der EU	23	4	14.04.2003	CONV 688/03
3. Frankreich (10 Unterzeichner); Deutschland (10 Unterzeichner); Großbritannien (2 Unterzeichner, Duff und MacCormick)		Initiative zur Aufnahme der Grundrechtecharta in die Europäische Verfassung	81	3	11.03.2003	CONV 607/03
4. Brok (EP-G); Duff (EP-UK); Duhamel (EP-F); Glotz (R-G); Kaufmann (EP-G); Hänsch (EP-G); Lamassoure (EP-F); Meyer (NP-G); Teufel (NP-G); Altmaier (NP-G); Berès (EP-F); Pleuger (R-G); Senff (NP-G); Wuermeling (EP-G)		Institutionen	27	2	08.07.2002	CONV 177/02
5. Brok (EP-G); Duff (EP-UK); Duhamel (EP-F); Kaufmann (EP-G); Lamassoure (EP-F); Meyer (NP-G); Berès (EP-F); MacCormick (EP-UK); MacLennan (NP-UK)		Eckpunkte einer institutionellen Reform	22	4	16.01.2003	CONV 487/03
(überarbeitete Fassung vom 16.01.2003) 6.siehe Beitrag 5 (+Stockton)		Eckpunkte einer institutionellen Reform	27	4	28.01.2003	CONV 487/1/03 REV 1
7. Glotz (R-G); Hain (R-UK); Moscovici (R-F)		Kompetenzverteilung	2	5	14.06.2002	CONV 88/02
8. SPE-Mitglieder des Konvents		Prioritäten für Europa	0 (bzw. SPE)	8	08.11.2002	CONV 392/02
9. Duff (EP-UK); Lamassoure (EP-F); Duhamel (EP-F); Kaufmann (EP-G); Berès (EP-F)		Fragen der Zuständigkeit und Subsidiarität und daraus entstehende Verwirrung	2	7	08.06.2002	CONV 178/02
10. Duff (EP-UK); MacLennan (NP-UK); Haenel (NP-F); Duhamel (EP- F); Lamassoure (EP-F); Berès (EP-F); Meyer (NP-G)		Der Konvent und der Zeitplan für die Regierungskonferenz	16	2	19.03.2003	CONV 626/03
11. Brok (EP-G); Duhamel (EP-F); Duff (EP-UK); Kaufmann (EP-G); Altmaier (NP-G); Stockton (EP-UK); Berès (EP-F); MacCormick (EP-UK)		Artikel 3: Die Ziele der Union - Vorschlag für einen zusätzlichen Absatz 6	22	3	06.06.2003	CONV 794/03
12. Hänsch (EP-G); Duhamel (EP-F); McAvan (EP-UK); Berès (EP- G)		Vorschläge zur Zukunft Europas (als Sozialisten)	6	10	12.07.2002	CONV 189/02

Übersicht Konventsvertreter

Frankreich

Nationales Parlament		Nationale Regierung	
Mitglied	Stellvertreter	Mitglied	Stellvertreter
Pierre Lequiller ¹⁰¹	Jacques Floch ¹⁰²	Dominique de Villepin ¹⁰³	Pascale Andreani ¹⁰⁴
Hubert Haenel	Robert Badinter		
Europäisches Parlament			
Mitglied		Stellvertreter	
Alain Lamassoure		Pervenche Berès	
Olivier Duhamel		William Abitbol	
Kommission			
Michel Barnier			

Deutschland

Nationales Parlament		Nationale Regierung	
Mitglied	Stellvertreter	Mitglied	Stellvertreter
Jürgen Meyer	Peter Altmaier	Joschka Fischer ¹⁰⁵	Hans Martin Bury ¹⁰⁶
Erwin Teufel	Wolfgang Gerhards ¹⁰⁷		
Europäisches Parlament			
Mitglied		Stellvertreter	
Elmar Brok		Joachim Wuermeling	
Klaus Hänsch			
Sylvia-Yvonne Kaufmann			

Großbritannien

Nationales Parlament		Nationale Regierung	
Mitglied	Stellvertreter	Mitglied	Stellvertreter
Gisela Stuart	Lord Tomlinson	Peter Hain	Baroness Scotland of Asthal
David Heathcoat-Amory	Lord Maclennan of Rogart		
Europäisches Parlament			
Mitglied		Stellvertreter	
Timothy Kirkhope		Earl of Stockton	
Linda MacAvan		Neil MacCormick	
Andrew Nicholas Duff			

Präsidium

Vorsitz	Valéry Giscard d'Estaing (F)
Europäisches Parlament	Klaus Hänsch (D)
Nationales Parlament	Gisela Stuart (G)
Kommission	Michel Barnier (F)

¹⁰¹ Seit Juli 2002 Nachfolger von Alain Barrau.

¹⁰² Seit Juli 2002 Nachfolger von Anne-Marie Idrac.

¹⁰³ Seit November 2002 Nachfolger von Pierre Moscovici.

¹⁰⁴ Seit August 2002 Nachfolger von Pierre Vimont.

¹⁰⁵ Seit November 2002 Nachfolger von Peter Glotz.

¹⁰⁶ Seit November 2002 Nachfolger von Gunter Pleuger.

¹⁰⁷ Seit März 2003 Nachfolger von Wolfgang Senff.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Vergleich der Verfassungssysteme Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens	S. 97f.
Tabelle 2:	Variable Führungskoalitionen zwischen Frankreich, Deutschland und Großbritannien	S. 121
Tabelle 3:	Stand der Ratifizierung des Verfassungsvertrags (sortiert nach Ländernamen)	S. 168f.
Tabelle 4:	Beiträge Frankreichs im Europäischen Konvent (ohne Koalitionen mit Deutschland und Großbritannien)	S. 222
Tabelle 5:	Beiträge Deutschlands im Europäischen Konvent (ohne Koalitionen mit Frankreich und Großbritannien)	S. 223
Tabelle 6:	Beiträge Großbritanniens im Europäischen Konvent (ohne Koalitionen mit Frankreich und Deutschland)	S. 224
Tabelle 7:	Vergleich der Länder Frankreich, Deutschland und Großbritannien (ohne Koalitionen)	S. 224
Tabelle 8:	Vergleich der Ebenen Europäisches Parlament, Nationales Parlament und Regierung (ohne Koalitionen)	S. 225
Tabelle 9:	Beiträge der Koalitionen zwischen Frankreich, Deutschland und Großbritannien im Europäischen Konvent	S. 226

Abkürzungsverzeichnis

CIRAC	Centre d'Information et de Recherche sur l'Allemagne Contemporaine
COSAC	Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFTA	Europäische Freihandelszone (European Free Trade Association)
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EPG	Europäische Politische Gemeinschaft
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
Europol	Europäische Polizeibehörde
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWI	Europäisches Währungsinstitut
EZB	Europäische Zentralbank
NATO	Nordatlantisches Bündnis (North Atlantic Treaty Organization)
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
WEU	Westeuropäische Union
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion