

## Europäische Verfassungsdiskussion

- Anregungen aus den nationalen verfassungsrechtlichen Vorverständnissen der MS -

### I. Wie nähert man sich der europäischen Verfassungsdebatte?

Von Carlo Schmid stammt das geflügelte Wort, es sei ganz leicht, eine europäische Verfassung zu schreiben. Man brauche nur jeweils das Beste aus den nationalen Verfassungen der MS zu nehmen.

Richtig an dieser Aussage ist, dass es in Demokratien allgemein gültige Wirkungsmechanismen gibt. Politische Verantwortlichkeit, demokratische Legitimation und Gewaltenteilung finden sich auch in den verschiedenen institutionellen Ausprägungen und Grundrechten der EU-MS. Im Nachgang zu Ihrer Humboldt-Rede bestimmen diese Verfassungsoptionen schon jetzt – gleichsam als Bausteine – die Diskussion über eine EU-Verfassung (z.B. Bikameralismus, Präsident). Insbesondere die französischen EU-Verfassungsvorschläge orientieren sich stark an nationalen französischen Verfassungsinstitutionen (vgl. die Zuspitzung in "Les Echos" vom 16. 02.01: "Die Unfähigkeit der Franzosen, sich funktionierende europäische Institutionen vorzustellen, die ihrem eigenen nationalen Modell nicht entsprechen, macht sie für ihre Partner unerträglich"). Dies erklärt u.U. auch, warum es für Experten leichter fällt, komplette EU-Verfassungsentwürfe vorzulegen. Nationale Verfassungserfahrungen sollten – wie schon bei der Grundrechte-Charta – berücksichtigt werden, um das *sui generis* Konstrukt EU institutionell fortzuentwickeln. Dies gilt unabhängig davon, ob man sich dem Post-Nizza-Prozess in der Perspektive eines weiteren evolutiven Schritt für Schritt – Vorgehens oder vom "Endzustand der Union" her nähert.

Der Rekurs auf nationale Verfassungsvorverständnisse erfordert Umsicht. Das Neuartige an der EU ist ihr *Doppelcharakter als Staaten- und Bürgerunion*, wie er z.B. in einer Föderation von Nationalstaaten zum Ausdruck käme. Nationalstaatliche Verfassungstraditionen sind infolgedessen nicht eins zu eins übertragbar. Eine europäische Verfassung kann nur eine *nicht-staatliche Verfassung* darstellen, die die nationalen Verfassungsordnungen ergänzt. Es gibt auch noch keinen europäischen Demos und erst ansatzweise eine europäische Öffentlichkeit.

Aus der nationalstaatlichen Sphäre vertraute Baumuster können beim Bürger eher ein Gefühl der Transparenz und Verständlichkeit vermitteln als eine "sui generis" – Konstruktion. Eine zu ausgeprägte Verwendung nationaler Verfassungsvorstellungen kann aber zum Missverständnis führen, dass über eine EU -Verfassung eine Staatlichkeit der Union angestrebt wird ("Superstaat"). Sie mobilisiert diejenigen, die aus Furcht vor Identitäts- und Souveränitätsverlust eine europäische Verfassungsdiskussion meiden wollen.

Eine Analyse nationaler Verfassungs-Vorverständnisse soll dreierlei leisten:

- Ø eine Hilfestellung zur Identifizierung "europageeigneter" Strukturen und Institutionen geben // (bei den Zweikammer -Systemen gibt es Modelle für echte supranationale zweite Kammern – BRat / US-Senat - und solche, die lediglich mit einer stärkeren Einbeziehung nationaler Parlamentarier arbeiten; bei den Exekutivmodellen stehen sich z.B. das Modell eines parlamentarisch-verantwortlichen Regierungschefs und das einer direkt gewählten exekutiven Spitze gegenüber);
- Ø einen Beitrag zum besseren Verständnis vorliegender Reden und Verfassungsprojekte für die EU leisten // (mit ihrer z.B. eher supranational -föderalen oder eher intergouvernemental-souveränistischen Ausrichtung);
- Ø die Grenzen für die Übertragung von nationalen Modellen im Rahmen der europäischen Verfassungsdebatte verdeutlichen // (aus dem Doppelcharakter der Staaten- und Bürgerunion folgt z.B. – dass anders als in den meisten nationalen Verfassungen – in einer EU -Verfassung ein *Staaten-Legitimationsstrang im Rat und ein Unions-Legitimationsstrang über EP und KOM notwendig ist*).

## II. Anknüpfungspunkte in den nationalen Verfassungsordnungen

1. Entstehung der Verfassungen
2. Verfassungsgebungsprozess
3. Demokratie / Gewaltenteilung / direkte Mitwirkungsrechte
4. Zwei-Kammersystem
5. Exekutive / Präsident
6. Föderalismus / Dezentralisierung
7. Vorläufige Schlußfolgerungen

### 1. Entstehung der Verfassungen

Alle konstitutionellen Sonderwege, die in den alten (GB) und zukünftigen MS bestehen, verdeutlichen: Eine Verfassung ist eine Existenzbedingung eines modernen demokratisch organisierten Gemeinwesens. Sie kann dazu beitragen, eine historische Ausnahmesituation zu bewältigen.

Die I -Verfassung (1948) wurde wie das GG und die späteren Verfassungen von GRI (1975), P (1976) und E (1978) nach dem Ende eines diktatorischen Regimes ausgearbeitet. Dieser Umstand prägt z.B. auch die PL -Verfassung von 1997. Den Schöpfern der Verfassung der V. Französischen Republik ging es 1958 dagegen darum, einen ineffizienten Parlamentarismus zu überwinden und eine starke Exekutive zu schaffen.

Ø Nur als wertebundenes, politisches Gemeinwesen kann die Union die "Mega-Herausforderung" der Erweiterung bewältigen. Eine Union mit 27 und mehr MS muss zugleich handlungsfähig, aber auch demokratisch und rechtsstaatlich "verfasst" sein. Die Kompetenzen zwischen Union und MS müssen sinnvoll geteilt sein, die Union braucht eine demokratisch legitimierte Exekutive. Die größer werdende Union darf im Bemühen um größere Handlungsfähigkeit und Effizienz nicht hinter die Errungenschaften des modernen Verfassungsstaates zurückfallen. Nur Effizienz und Legitimität zusammen werden die Bürger überzeugen und die notwendige Akzeptanz stiften.

Das GG hatte in der (alten) Bundesrepublik Deutschland einen besonderen historischen Stellenwert. In einer geteilten Nation bot es die Möglichkeit, über einen "Verfassungspatriotismus" einen Identifikationspunkt für den verlorenen Nationalstaat zu bilden. Das GG hat dabei aus deutscher Perzeption vor allem auch abwehrenden Charakter gegenüber Übergriffen des Staates. Die Verfassungen anderer MS stehen nicht in gleichem Maße für diesen positiv besetzten Abwehrgedanken.

Ø In der Post-Nizza-Diskussion darf man deshalb außerhalb von D nicht die gleichen Konnotationen beim Begriff der EU-Verfassung erwarten. Vielmehr dürften die Befürchtungen einer Staatswerdung Europas überwiegen. Dies gilt zugegebenermaßen immer weniger in F (vgl. StP Chirac in seiner Rede vom 27.06.00, in der der Verfassungsbegriff zentral für die Bestimmung der F-Rolle in der und durch die EU ist). Zur Betonung des sui generis Charakters als *Staaten- und Bürgerunion* könnte es hilfreich sein, den Begriff "Grundvertrag" zu verwenden (PM Blair greift in seiner Rede vom 06.10.00 allerdings zu kurz, wenn er anregt, eine "EU-Kompetenz-Charta" auszuarbeiten).

## 2. Verfassungsgebungsprozess

Alle vierzehn Verfassungen bieten – in der unterschiedlichsten Form – Anschauungsmaterial für demokratische, legitimitätsstiftende Verfahren des Zustandekommens.

Die Verfassungsgebung erfolgte teilweise durch ein "normales" Parlament, häufiger aber durch eine eigens gewählte verfassungsgebende Versammlung. Zusätzlich erfolgte ein Volksentscheid oder sogar, wie 1958 in F, nur ein Referendum ohne vorherige parlamentarische Beratung und Verabschiedung. Das GG bildet insofern eine Ausnahme, als der parlamentarische Rat nicht direkt gewählt war, sondern sich aus Vertretern der Landtage der westdeutschen Länder zusammensetzte. Die Ratifizierung erfolgte durch die – allerdings demokratisch gewählten – Landtage.

Ø Nach den Erfahrungen des ER in Nizza liegt es nahe, an nationale Erfahrungen der Verfassungsgebung anzuknüpfen. Fragen von grundsätzlicher Tragweite, wie sie im Post-Nizza-Prozess anstehen, lassen sich alleine durch das herkömmliche Verfahren der RK kaum lösen. Sie können der anstehenden Konstitutionalisierung nicht die Legitimität geben, derer sie für die Akzeptanz beim Bürger bedarf. Nach den positiven Erfahrungen bei der Ausarbeitung mit der Grundrechte-Charta spricht deshalb viel dafür, die positiven Erfahrungen mit der Konvent-Methode zu nutzen. Denkbar sind hier – gerade angesichts der vielen nationalen Vorbilder – zahlreiche Mischformen (z.B. ein "Interinstitutionelles Forum" mit einem starken "steering board", etwa zur Kompetenzabgrenzung oder zu institutionellen Fragen).

Ø Der grundsätzliche Vorteil der *Konvent-Methode* besteht neben Effizienzgründen darin, dass bei der Willensbildung die *legitimierenden Elemente sowohl der Staatenunion (Rat, nationale Parlamente) als auch der Bürgerunion (EP, KOM)* zum Tragen kommen. Die Erarbeitung einer europäischen Verfassung durch eine "Assemblée constituante" aus 100 nationalen Parlamentariern – so wie z.B. Juppé / Toubon sie in ihrem Verfassungsentwurf vorschlugen – würde dies nicht können.

- Ø Unter Legitimitätsgründen spricht einiges dafür, eine künftige V erfassung der EU durch ein *EU-weites Referendum* zu ratifizieren (z.B. mit einem  $\frac{2}{3}$  Quorum) und nicht über einzelstaatliche Referenden (oder eine ausschließlich repräsentative Behandlung in den nationalen Parlamenten). Dies würde jedenfalls dem Gedanken einer *Bürgerunion* entsprechen. Unter dem Aspekt der *Staatenunion* wird man sich dagegen fragen müssen, was geschähe, wenn das Referendum in einem oder mehreren MS negativ ausginge. Die Ratifizierung einer europäischen Verfassung würde so möglicherweise zum Auslöser einer integrationspolitischen Avantgardebildung werden.
  
- Ø Liefere eine künftige EU-Verfassung auf die Schaffung eines Bundesstaates Europa hinaus, müsste man in jedem Falle die Völker Europas einzeln dazu befragen, ob sie ihre völkerrechtliche Souveränität aufgeben und Gliedstaat Europas werden wollten. Dies dürfte in D auch verfassungsrechtlich geboten sein. Bei einer inhaltlich nur gebotenen EU-Komplementärverfassung wäre dies nicht zwingend der Fall (im Sinne einer bloßen Ratifizierung durch die MS sprechen sich beispielsweise Bayrou / Cohn-Bendit in ihrem Verfassungsentwurf aus).

### 3. Demokratie / Gewaltenteilung / direkte Mitwirkungsrechte

Die Verfassungen aller MS und BL sind hier einheitlich: Alle begründen die Legitimation der Staatsgewalt im Willen des Volkes, das sich in regelmäßig stattfindenden freien Wahlen äußert.

- Ø Das Volk, d.h. die Summe aller Bürger eines MS, sind der letzte legitimatorische Ableitungspunkt für die politische Herrschaft (vgl. Art. 20 Abs. 2 GG: Alle Staatsgewalt geht vom Volk aus). Der *Staats-Legitimationsstrang* bildet sich in den nationalen Arenen (*nationalen Parlamenten und nationaler Öffentlichkeit*) und wird im *Rat* formuliert. Er bleibt jedoch ein national-vermittelter Legitimationsstrang, der mit fortschreitender Integration nicht ausreicht. Das Demokratieprinzip kommt zwar in den Nationalstaaten unverkürzt zur Geltung, aber den Nationalstaaten schwinden die Entscheidungsbefugnisse. Diese wachsen auf europäischer Ebene an, mit der Folge, dass sich auch auf europäischer Ebene ein immer stärkeres Bedürfnis nach einer unmittelbaren, nicht von den MS abgeleiteten demokratischen Substanz bildet. Für mehr Akzeptanz von EU-Entscheidungen ist deshalb ein *Unions-Legitimationsstrang* erforderlich, der besonders in den *Organen des EP und der KOM* seinen Ausdruck finden sollte.

In allen Verfassungen findet sich – bei unterschiedlichen Lösungen im einzelnen – eine Aufteilung der exekutiven, legislativen und judikativen Funktionen der Staatsgewalt auf verschiedene Organe, ebenso wie die Unabhängigkeit der Justiz.

- Ø Die gleichzeitige Exekutiv- und Legislativtätigkeit des Rates ist in dieser Hinsicht systemfremd (auch wenn in der sui generis Architektur der EU das klassische Montequieu'sche Prinzip der Gewaltenteilung wahrscheinlich nicht streng anwendbar ist). Juppé / Toubon wie auch die UDF fordern daher in ihren Verfassungsentwürfen (ganz in der französischen Verfassungstradition), exekutive und legislative Tätigkeiten klarer voneinander zu trennen.
- Ø Einen anderen Mangel der Gewaltenteilung zwischen europäischer Exekutive (derzeit KOM und Rat) und europäischer Legislative (derzeit Rat und EP) sehen Kritiker darin, dass das EP zunehmend in die administrative Umsetzung von Ratsbeschlüssen durch die KOM (im Ausschuss- / "Komitologie"-Verfahren) eingreifen möchte. Kritisch wird ebenfalls gesehen, dass das EP den Anspruch erhebt, über sein Haushaltsrecht die exekutive GASP mitzugestalten.

Kennzeichnend für den modernen europäischen Verfassungsstaat ist eine Interdependenz zwischen Regierung und Parlament. Dabei sind die Regierungen dem Parlament politisch verantwortlich.

- Ø Wenn es zur weiteren Ausbildung der EU -Exekutive kommt, wird sich die Frage stellen, inwieweit diese aus einer Mehrheit im EP hervorgehen sollte. Dabei wäre auch der Vorschlag von Alt -KOM-Präsident Delors zu diskutieren, wonach die europäischen Parteien bei den EP -Wahlen jeweils mit einem "Spitzenkandidaten" antreten und die Wahlsieger (Kandidat der stärksten Fraktion) den Chef der Exekutive (hier noch: KOM-Präsident) stellt. Dies entspräche einer wünschenswerten Politisierung der Europa-Politik.

Im allgemeinen ist die Stellung der Parlamente in den MS stark (insbesondere in MS und BL mit Diktaturerfahrung). Einzig die Stellung der französischen Nationalversammlung, die noch nicht einmal über volle Geschäftsordnungsautonomie verfügt, ist eher schwach. Korrespondierend zu dieser Schwäche des Parlaments verfügt die französische Exekutive über ein hohes Maß an autonomen Normsetzungskompetenzen.

Ø Zur weiteren Stärkung der EU -Legislative könnte man an ein legislatives Ko -Initiativrecht des EP denken. Gegen ein solches Ko -Initiativrecht könnte allerdings sprechen, dass dies dann auch nicht dem Rat versagt werden könnte (und man z.B. nicht nur einzelnen MS, sondern auch einem Quorum von MS ein solches Recht einräumen müsste). Bei der weiteren Parlamentarisierung der EU sind auch Mitwirkungsrechte bei bestimmten exekutiven "Extremfällen" wie dem Einsatz von Streitkräften denkbar (von einem Haushaltsrecht einmal abgesehen).

Die Demokratien in den MS sind repräsentativ verfasste Demokratien. Das Element direkter Demokratie tritt ergänzend hinzu.

Direkte Mitwirkungsrechte bei der Gesetzgebung - in Form von Volksbegehren und Volksentscheiden - sind im mitgliedstaatlichen Verfassungsrecht die Regel (nicht aber in D, dessen Demokratie wohl die repräsentativ ausgeprägteste in den MS ist). Bei Fragen des EU -Beitritts, der Vertragsänderung (z.B. des Maastrichter Vertrages) oder der Euro-Einführung können diese Volksrechte eine gewichtige Rolle spielen (vgl. DK, F, GB, IRL, FIN, A).

Ø Aus der eigenen verfassungsrechtlichen Tradition heraus schlagen Juppé / Toubon z.B. ein Gesetzesinitiativrecht für europäische Bürger vor, ebenso die Annahme oder das Außerkraftsetzen ("référéndum d'abrogation") durch Bürgerreferenden. So interessant dieser Vorschlag erscheint: grundsätzlich setzt er eine europäische Öffentlichkeit voraus, die sich erst noch entwickeln muss.

#### **4. Zwei-Kammersystem**

Die MS und BL weisen unterschiedliche Erfahrungen auf, was den Wert eines Zwei-Kammersystems für die Parlamentarisierung der EU angeht (das britische Oberhaus ist z.B. relativ einflusslos und auch nicht in indirekter Form demokratisch legitimiert).

In DK, FIN, GRI, LUX, P und S besteht das Parlament nur aus einer Kammer. Die anderen Staaten besitzen Zweite Kammern, die die Gebietskörperschaften in den MS repräsentieren (in F vertreten z.B. die Abgesandten der Gebietskörperschaften im Senat das "tiefe Frankreich"). Diese zweiten Kammern weichen nach Struktur - und Kompetenzen erheblich voneinander ab (in F verfügt der Senat z.B. in der Gesetzgebung nur über ein suspensives Veto gegenüber der Nationalversammlung). Nur im Falle von D, B und A spielen die zweiten Kammern eine echte föderale Rolle im Gesetzgebungsprozess (in D mit unterschiedlichen Rechten bei Einspruchs- und Zustimmungsg).

- Ø Bislang gibt es in der EU eine institutionelle Dreiecksbeziehung zwischen Rat (ER) - EP - und KOM. Die europäische Legislative wird aus Rat und EP gebildet, die europäische Exekutive aus KOM und Rat (mit einer dominierenden Rolle des letzteren in weiten Bereichen), die europäische Judikative aus dem EuGH. Im Sinne einer Stärkung bzw. Neujustierung dieses Gleichgewichts spricht sich z.B. F -Europaminister Moscovici in seinen Reden vom 27.01. / 01.02.01 aus.
- Ø Wenn es um die Einführung einer föderalen zweiten EU -Kammer neben dem EP geht, dann ist eine Bikameralisierung der EU gemeint, in der ein stärker repräsentatives EP mit europaweit einheitlichen Wahlrecht die erste Kammer der EU bildet und der Rat sich in Richtung einer Staatenkammer entwickelt. Die KOM wird tendenziell zur Ex e- kutive (einschließlich einer Aufgabe des Prinzips der nationalen Repräsentation dort).
- Ø Zu entscheiden ist in diesem Modell, ob die Vertreter in der Staatenkammer ernannt oder direkt gewählt werden sollen (z.B. BRat oder US -Senat) bzw. ob und wie das d e- mographische Gewicht zum Tragen zu bringen ist (z.B. von drei bis sechs Stimmen im wie BRat oder je zwei Stimmen wie im US-Senat).
- Ø Bei dieser Bikameralisierung der EU darf nic ht übersehen werden, dass auch die im Rat vertretenen mitgliedstaatlichen Regierungen durch ihren nationalen Parlamente demokratisch legitimiert sind. Als solche haben sie einen demokratisch hergeleiteten Anspruch, gestaltende Akteure im europäischen Organ system zu sein. Insofern e r- scheint es in einer *Staaten- und Bürgerunion* problematisch, den *Rat in eine rein nach- geordnete legislative zweite Kammer* wie den BRat herabzustufen.
- Ø Für viele MS steht deshalb bei Einrichtung einer zweiten Kammer nicht der Rat i m Vordergrund, sondern die stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente (vgl. ins o- fern die Vorschläge von Kommissar Patten und PM Blair für die Einrichtung einer zweiten EP -Kammer aus nationalen Parlamentsangehörigen, in ihren Reden vom 26. 10. / 06.10. 00). Offenkundig ist, dass bei dieser Alternative nicht gleichzeitig eine zweite Kammer aus dem Rat entwickelt werden kann, weil dies die Frage einer dritten Kammer aufwerfen würde. So unverzichtbar im übrigen die stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamentarier ist, so sehr wird hier darauf zu achten sein, dass das EP a r- beitsfähig bleibt (und sich über seine nationalen Parlamentarier nicht ständig im Wah l- kampf befindet).
- Ø Als Übergangslösung könnte man deshalb an eine einfache Teilnahme von nationalen Parlamentariern an Legislativsitzungen des Rates denken (mit z.B. einem Stimmrecht).

- Ø Die französischen Vorschläge für eine aus nationalen Parlamentariern besetzten zweiten EP -Kammer dürften sich – neben Souveränitätsvorbehalten – auch aus den schwachen parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten der Assemblée nationale in der Europapolitik erklären. Eine zweite Kammer würde diese Kontrollrechte verbessern (während der BTag bereits nach Art. 23. GG über breite Mitwirkungsmöglichkeiten verfügt).
- Ø Juppé / Tou bon schlagen vor diesem Hintergrund ein Zwei -Kammer-System vor, mit einem EP (dessen exklusive Gesetzgebungszuständigkeit allerdings durch die TO der europäischen Regierung bestimmt wird) sowie eine "Kammer der Nationen" (aus Mitgliedern der nationalen Parlamente). Die Kammer ist gedacht als Garant des Subsidiaritätsprinzips und vitaler nationaler Interessen eines MS. Ähnlich – wenn auch mit weitreichenden Kompetenzen für das EP – der UDF -Entwurf mit einem EP und einem Staatenrat. Anders – im Sinne eines echten föderalen Organes – dagegen nur Bayrou und Cohn-Bendit mit einem Zwei-Kammer-System aus EP und Rat.

## **5. Exekutive / Präsident**

Hier gibt es zwei Grundmodelle in den MS und BL, die zur weiteren Ausbildung der europäischen Exekutive herangezogen werden könnten.

Der Normalfall in den MS und BL ist eine Exekutive, die aus den Machtrelationen im Parlament hervorgeht (mit einem BK, einem MP und einem PM mit Richtlinienkompetenz o.ä. an der Spitze). Diese Exekutive ist gegenüber dem Parlament verantwortlich (Möglichkeit des Misstrauensvotums, wobei der Regierungschef in D, E und B besonders durch ein "konstruktives Misstrauensvotums" geschützt ist). Daneben gibt es ein repräsentatives Staatsoberhaupt (BPrä, italienischer Präsident, König von Spanien) mit begrenzten, überwiegend repräsentativen Befugnissen.

Anders stellt sich die Situation in F dar. Hier besteht eine exekutive Doppelspitze aus StP und PM. Der PM geht als Regierungschef aus dem Parlament hervor und unterliegt dessen Misstrauensvotum. Dies gilt nicht für den F-StP: Er ist zugleich oberstes Repräsentations- und Exekutivorgan (insbesondere in der Außen- und Sicherheitspolitik, in der er über eine Art Richtlinienkompetenz verfügt). Er leitet seine Autorität aus der Direktwahl durch die Bevölkerung ab. Er ist damit aus französischer Sicht unmittelbar und souverän legitimiert wie das Parlament und deshalb diesem auch nicht verantwortlich. Ausfluss dieser besonde-

ren direkten Legitimation ist das Recht, die Nationalversammlung auflösen ( Anmerkung: Die Stellung des US -Präsidenten ist insofern noch stärker, als er Regierungschef ist und ebenfalls direkt - über Wahlmänner - gewählt wird).

- Ø Wenn es aus französischer Sicht um einen künftigen EU -Präsidenten geht, dann haben die meisten Diskutanten diese Rolle eines starken exekutiven Präsidenten vor Augen. Nicht überraschend sehen Juppé / Toubon sowie die UDF in ihren Verfassungsentwürfen einen starken Exekutivpräsidenten vor, der jeweils den Regierungschef und die Minister bzw. Kommissare ernennt.
- Ø Die europäische Exekutive soll nach diesen Vorstellungen aus dem Rat heraus gebildet werden (vgl. z.B. Juppé / Toubon, da ansonsten die starke Stellung des EU -Präsidenten mit der des F -StP kollidieren würde). Diese intergouvernementale Denkschule vertritt auch PM Blair, der an eine weiterhin bestimmende Rolle des ER denkt. (bezeichnenderweise sieht auch StP Chirac in seiner "groupe de pionier" keine Rolle der KOM vor).
- Ø PM Verhofstadt und PM Lipponen dagegen gehen in ihren Reden vom 21.09. / 10.11.00 die Bildung der europäischen Exekutive von der KOM her an. Deren Präsident könnte sich zu einer Art BK entwickeln. Hier bieten sich zwei alternative Wahlmodelle an: die Wahl des Präsidenten der KOM durch das EP (so z.B. auch Alt -KOM-Präsident Delors) oder die Direktwahl des KOM-Präsidenten durch die Unionsbürger.
- Ø Bei der ersten Möglichkeit – Wahl des KOM -Präsidenten über das EP – würden die Bürger der großen MS nicht den gleichen proportionalen Einfluss auf die Benennung des jeweiligen Präsidenten der KOM haben wie die der kleineren. Die zweite Möglichkeit – *Direktwahl des KOM -Präsidenten durch die Bürger* – würde insoweit bei der derzeitigen Sitzverteilung im EP stärker den demokratischen Grunderfordernissen einer *Bürgerunion* entsprechen.
- Ø Das grundsätzliche Problem ist hier allerdings, dass der *agierende Widerspruch in einer Staaten - und Bürgerunion*, d. h. das konkurrierende Zusammenspiel politischer Kräfte auf europäischer Ebene, erst noch entstehen muss. Welche Autorität könnte ein nur in einigen MS mehrheitlich gewählter Präsident beanspruchen? Unter diesem Gesichtspunkt könnte es interessant erscheinen, den KOM -Präsidenten in einer gemischten Versammlung nach Vorbild des Grundrechte-Konvents wählen zu lassen.
- Ø Einen ganz anderen Weg wählt Alt -EP-Präsident Hänsch. In Analogie zur deutschen Verfassungstradition denkt er an einen ausschließlich repräsentativen EU-Präsidenten.

Ø Sowohl Juppé / Toubon als auch die UDF geben dem EU -Präsidenten ein Recht zur EP-Auflösung. Dieses präsidiale Parlamentsauflösungsrecht findet sich als immer wiederkehrende Konstante in der französischen Verfassungsentwicklung. Ohne ein korrespondierendes Recht des EP, dem Präsidenten das Misstrauen auszusprechen, würde dieses Auflösungsrecht die Machtbalance zwischen europäischer Exekutive und europäischer Legislative in eine Schiefelage bringen: der Präsident kann das EP auflösen, das EP aber nicht den Präsidenten abwählen.

## 6. Föderalismus / Dezentralisierung

Effizienz (über starke Gemeinschaftsorgane mit Mehrheitsentscheidungen im Rat) und demokratische Legitimation (über verstärkte parlamentarische Kontrollrechte) sind auch das Ergebnis einer nachvollziehbaren Aufgabenteilung zwischen Union und MS. Die MS und BL bringen hier sehr unterschiedliche verfassungsrechtliche Vorerfahrungen ein (verbunden mit z.T. ausgeprägten Renationalisierungsvorstellungen, etwa bei deutschen Bundesländern).

Wenn der Föderalismus eine "politische Organisationsform darstellt, in der jede staatliche oder regionale Ebene in einer Reihe von Aufgabenbereichen endgültige Entscheidungen treffen kann", dann wird man neben D und A nur noch B als einen föderalen Staat bezeichnen können

(Anmerkung: Der schweizerische Wettbewerbsföderalismus ist insoweit nochmals eine Besonderheit, da er den Gliedstaaten z.B. auch autonome Steuererhebungs Kompetenzen einräumt; nach dem "US-dual federalism" umfassen dagegen die jeweils der Bundesebene zugewiesene Sachkompetenz alle Funktionen: Gesetzgebung, Exekutive und Gerichtsbarkeit).

Im deutschen Verbund -Föderalismus fallen die Gesetzgebungszuständigkeiten grundsätzlich den Ländern zu. Der Bund nutzt seine speziellen Gesetzgebungskompetenzen allerdings so extensiv, dass für die Länder "unter dem Strich" nur noch die Bereiche Polizei, Kultur und Medien übrig bleiben. Der Bund ist dabei allerdings fast immer auf eine Mehrheit im BRat und auf eine Umsetzung über die Verwaltungen der Länder angewiesen.

- Ø Wenn es aus deutscher Sicht (z.B. MP Stoiber in seiner Rede vom 27.09.01) um eine Kompetenzabgrenzung zwischen Union und MS geht, liegt der GG -Katalog mit seiner Einteilung in ausschließliche, konkurrierende und Rahmenkompetenzen besonders nahe. Dies übersieht allerdings, dass eine solche Kompetenzaufteilung nach Sachbereichen wesentlich durchlässiger ist, als die streng nach Zielen begrenzte Einzelkompetenzteilungen des EG- und EU-Vertrages (und die innerstaatliche Stellung von Regionen ohnehin nicht auf EU-Ebene zu regeln ist).
- Ø Das eigentlich politische Problem der Kompetenzabgrenzung besteht aus deutscher Sicht darin, dass europäische Institutionen im Verhältnis zu den MS einen Vertrauensverlust erlebt haben. In politischer Hinsicht geht es somit darum, in Ergänzung zum Subsidiaritätsprinzip autonomieschonende Regeln für die Ausübung bestehender EU -Kompetenzzuweisungen zu finden (z.B. bei der Daseinsvorsorge und der regionalen Wirtschaftsförderung). Anders ausgedrückt: das Problem besteht nicht in der oft behaupteten "schleichenden" Kompetenzaushöhlung regionaler und nationaler Kompetenzen durch die E, sondern in der Umsetzung bestehender Kompetenzen.
- Ø Die politisch notwendige Lösung kann einerseits durch die Erarbeitung von – entwicklungs-offenen - Leitlinien für die künftige Aufgabenteilung in der Union erfolgen. Bei einer solchen Kategorisierung der nicht in einem Katalog zusammengefassten Kompetenzen verblieben die Zuständigkeitsnormen bei den zugehörigen Sachpolitiken. (MP Clement dagegen strebt mit seinen Kategorisierungsvorschlägen vom 12.02.01 – ausschließliche EU-Kompetenzen, EU-Ergänzungs- und Grundsatzkompetenzen etc. - einen Eingriff in die Kompetenzordnung als solche an).
- Ø Andererseits kommt eine verfahrensmäßige Absicherung in Betracht (z.B. die Einrichtung eines Subsidiaritätsausschusses aus nationalen Parlamentariern beim Rat).
- Ø Die meisten politischen Aufgaben, die die EU zu bewältigen hat, sind unausweichlich zwischen MS und EU verwoben und müssen notwendigerweise zu einer "geteilten" Kompetenz und – potentiellen - Koverwaltung führen (insbesondere in der GASP / ESVP wird es zunächst um "Poolen von Souveränitäten" gehen, vgl. Kommissar Patten). Zur "ausschließlichen" EU -Kompetenz kann man allenfalls das Management des Euro, die Außenhandelspolitik und die gemeinsame Agrarpolitik zählen.
- Ø Eine *Staaten- und Bürgerunion* wird sich in ihrer *finalen Form* auf Kernsouveränitäten konzentrieren, die traditionell den Nationalstaaten zugeordnet werden: *Währung und Binnenmarkt, zunehmend (und zögerlich) auch innere und äußere Sicherheit*. Langfristig kann das deutsche föderale Modell deshalb in dem Prinzip von Vorbild sein, dass die jeweils niedrigere Ebene umfassend in die Entscheidungen der nächsthöheren einzubinden ist.

Die anderen mitgliedstaatlichen Verfassungsordnungen kennen keinen Föderalismus (in der Verfassung der V. Republik gibt es z.B. keine hierarchischen Kompetenzbestimmungen). Es lässt sich lediglich eine allmähliche Entwicklung weg von Unitarismus beobachten (allerdings von oben nach unten und nicht von unten nach oben).

E hat 1978 – mit noch offenem Ausgang – eine Dezentralisierung begonnen (PL ansatzweise ebenfalls).

I hat durch die Einführung der Direktwahl des Präsidenten des Regionalausschusses zwar die Legitimität der Regionen gestärkt, ihre Zuständigkeiten und Finanzausstattung freilich nicht erweitert.

F hat einen Dezentralisierungsprozess eingeleitet, der inzwischen aber – trotz aller Auflockerung des Einheitsstaates - ins Stocken geraten ist (Korsika!). Dieser Prozess sollte klärtermaßen nicht in einen Föderalismus münden.

GB hat 1998 Gesetze beschlossen, die Schottland, Wales und Nordirland eine – begrenzte - Regionalautonomie geben sollen.

Ø Der Verfassungsentwurf von Juppé / Toubon beschränkt sich in seinen einschlägigen Artikeln auf allgemeine Feststellungen zu ausschließlichen und geteilten Kompetenzen, verbunden mit einer verfahrensmäßigen Absicherung des Subsidiaritätsprinzips über eine "Kammer der Nationen". Der föderale UDF -Entwurf nennt in vier Artikeln nur knapp konkrete Bereiche für föderale, geteilte und kooperative EU -Kompetenzen. Auch StP Chirac bleibt sehr allgemein, wenn er von "Kompetenzabgrenzung entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip" spricht.

## **7. Vorläufige Schlußfolgerungen**

Ø Beim Herangehen an die europäische Verfassungsdebatte ist es wichtig, die nationalen Verfassungsvorverständnisse mitzuberücksichtigen. Die vorliegenden EU-Verfassungs- und Finalitätsentwürfe zeigen, welche große Rolle die nationalen Ausprägungen demokratischer Wirkungsprinzipien spielen.

Ø In zwei zentralen Bereichen kann die EU als *Staaten- und Bürgerunion* besonders vom Einfallsreichtum der nationalen Verfassungen profitieren: bei der weiteren Parlamentarisierung der Union und der weiteren Ausbildung einer europäischen Exekutive. In diesen beiden Fragen der horizontalen Gewaltenteilung konkurrieren je nach Interessenlage unterschiedliche Modelle, die es auf ihre "Europatauglichkeit" abzuklopfen gilt.

- Ø Bei der weiteren Parlamentarisierung der Union (z.B. durch Einführung eines Zweikammersystems) wird zu prüfen sein, ob Elemente einer echten föderalen zweiten Kammer (Modell BRat oder US-Senat) oder ob eine stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente zum Zuge kommen soll (z.B. über eine zweite EP-Kammer aus nationalen Parlamentariern). Hier – wie auch bei der Fortentwicklung der europäischen Exekutive – wird die konkrete institutionelle Ausgestaltung davon abhängen, welches Maß an supranationaler Gemeinsamkeit – bei welchem Mindestmaß an europäischer Öffentlichkeit – wir für eine EU als Staaten- und Bürgerunion anstreben.
- Ø Bei der weiteren Ausbildung der europäischen Exekutive (z.B. der Wahl eines europäischen Präsidenten) wird zu klären sein, ob dem Modell eines parlamentarisch verantwortlichen "Regierungschefs" der Exekutive der Vorrang zu geben ist oder dem einer stark präsidial geprägten Exekutive (mit eingeschränkter parlamentarischer Rechenschaftspflicht). Damit einher geht die Frage, ob die europäische Exekutive (und ihre Spitze) aus dem Rat oder aus der KOM heraus zu bilden ist. Möchte man der europäischen Exekutive keine zu weitreichenden Befugnisse übertragen, wäre an eine bestimrende Rolle des ER zu denken oder, als Gegengewicht, an eine "Kammer der Nationen" (mit Letztentscheidungskompetenz in vitalen Fragen).
- Ø Bei der vertikalen Gewalten- / Kompetenzverteilung (EU / MS) wird dagegen besonders zu prüfen sein, wie die spezifisch mitgliedstaatlichen Vorerfahrungen und die spezifisch europäischen Gegebenheiten miteinander zu vereinbaren sind. Hier werden wir zwei spannungsreiche Gesichtspunkte miteinander in Einklang bringen müssen: auf der Oberfläche handelt es sich in der EU um eine faktische Entwicklung hin zu einem europäischen Verbund-Föderalismus. Die EU hat eine wachsende Gesetzgebungskompetenz, aber nur einen minimalen administrativen Unterbau; auch bedürfen ihre Beschlüsse der Zustimmung der nationalen Regierungen im Rat. In der operativen Umsetzung handelt es sich dagegen um die Realisierung des *besonderen Mehrebenen-Charakters als Staaten- und Bürgerunion*. Hierbei wird die Lösung des Kompetenzabgrenzungsproblems vermutlich nicht in neuer rechtlicher Form, sondern in politischer Einzelfallentscheidung gefunden werden müssen. Es ist eine Illusion zu glauben, man könne durch detaillierte normative Regelungen ein politisches Problem (eine zu extensive Ausübung von EU-Kompetenzen) abschließend lösen.