

**Broß**

Vortrag am Donnerstag, 21. Oktober 2004 in Stuttgart

Hospitalhof Stuttgart - Evangelisches Bildungswerk

## Die neue EU-Verfassung

### I. Vorbemerkungen

1. Der Integrationsprozess in Europa hat durch die Erweiterung zum 1. Mai diesen Jahres um zehn Mitgliedstaaten auf eine Staatenverbindung von nunmehr 25 Staaten räumlich eine neue Dimension erfahren. Damit einhergehend haben sich die vormaligen 15 Mitgliedstaaten angeschickt, den Entwurf einer Gemeinschafts-Verfassung zu erarbeiten, um dieser Erweiterung gerecht zu werden. Seit vielen Jahren ist es meine Erfahrung, dass man sich - gelinde ausgedrückt - nicht beliebt macht, wenn man zur bestehenden Vertragslage, zu beabsichtigten Änderungen der Vertragslage oder eben wie jetzt bei einer synchronen Erweiterung und Vertiefung der Gemeinschaft sich zu Wort meldet und darauf hinweist, dass man doch - in aller Bescheidenheit - dies oder jenes noch bedenken möge. Das Bekenntnis, ein glühender Europäer zu sein, verfängt dann nicht mehr. Die Äußerung auch nur der geringsten Skepsis

setzt einen dem Verdacht aus, man stehe dem europäischen Integrationsprozess ablehnend oder gar feindselig gegenüber. Kurz und bündig wurde man über Jahre hinweg bis in die Gegenwart dahin beschieden, es handele sich "um einen unumkehrbaren dynamischen Prozess", der - man frägt sich auf Grund welcher Legitimation - nicht einmal Innehalten und Nachdenken dulde. Schon allein der Umstand, dass man Gelassenheit und Augenmaß anmahnt, erweckt Argwohn.

An diesem Abend ist es mir - wie stets auch in der Vergangenheit - ein ernsthaftes Anliegen, Schwachstellen im europäischen Integrationsprozess aufzuzeigen, nicht um diesen zu gefährden, wie man mir hin und wieder konkludent unterstellt, sondern ganz im Gegenteil, diesen durch die Beseitigung solcher Schwachstellen zu bestärken.

2. Der europäische Integrationsprozess leidet in der Vergangenheit und bis in die Gegenwart zunehmend und vor allem daran, dass das Problem der Akzeptanz des Gemeinschaftsrechts nicht in seiner gesamten Dimension erkannt, geschweige denn Anstrengungen unternommen werden, dieses zu lösen. Die Europäische Union muss sich - das ist auch ihr erklärtes Ziel (zu Widersprüchlichkeiten komme ich noch) - als Rechts- und Friedensordnung verstehen. Sie muss in Anbetracht ihrer 25 Mitgliedstaaten und der Heimstatt für mehrere 100 Millionen Menschen zugleich den Anspruch erheben, dass nicht nur Europa, sondern

umfassend die gesamte Welt von hier aus positive Impulse für den Weltfrieden empfangen.

Hierfür ist eine solide, transparente und für alle Mitgliedstaaten ohne Einschränkung akzeptable Rechtsordnung die unabdingbare und notwendige Voraussetzung. Die Rechtsordnung der Europäischen Union, wie sie durch das Primärrecht in den Verträgen und künftig in einer Europäischen Verfassung wie auch durch Sekundärrecht repräsentiert wird, kann ihrer friedensstiftenden Funktion und der hiervon ausgehenden weltweiten Impulse nur gerecht werden, wenn sie im Innern von den Mitgliedstaaten und vor allem den Menschen nicht nur akzeptiert, sondern verinnerlicht und aus Überzeugung gelebt wird.

In dieser Hinsicht kommt dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg eine überragende Bedeutung zu, weil er allein und ausschließlich berufen ist, die Gemeinschaftsverträge und in der Zukunft die Europäische Verfassung - zu meinen Vorbehalten und meiner Forderung nach einem Kompetenzkonfliktgericht komme ich noch - zu wahren. Der jetzt nach der Erweiterung erreichte Zustand stimmt mich bezüglich der Akzeptanz des Gemeinschaftsrechts wenig zuversichtlich. Die Berichte des Europäischen Gerichtshofs über die bei ihm anhängig gemachten Verfahren (zuletzt etwa das der Kommission gegen das Volkswagen-Gesetz) belegen eindrücklich, dass die Akzeptanz des Gemeinschaftsrechts sehr zu wünschen übrig lässt. Die Vertragsverletzungsverfahren

nehmen zu und selbst ein früherer Musterknabe wie die Bundesrepublik Deutschland sieht sich vermehrt den Angriffen der Euroäischen Kommission in Brüssel ausgesetzt. Da Deutschland insoweit nicht alleine steht, verwundert es nicht wenig, dass der europäische Integrationsprozess von den schon die bisherigen Verträge verletzenden Ursprungsländern so vehement forciert worden ist, wenn sie nicht einmal selbst in ihrer souveränen Position als Herren der Verträge und autonome Vertragspartner des Integrationsprozesses sich in der Lage sehen, dem zu folgen, was sie vertraglich bindend eingegangen sind.

Ausdrücklich mache ich nicht zum Gegenstand meines Vortrages die Frage, wie sich die Akzeptanz des Gemeinschaftsrechts durch die Adressaten, also die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union, darstellt. Insoweit denke ich weniger an Gesetzesverstöße oder kriminelle Machenschaften im Zusammenhang mit Gemeinschaftsrecht, als vielmehr an die Anrufung der nationalen Verfassungsgerichte mit dem Begehren, dieses möge die Kommission und den Europäischen Gerichtshof in Luxemburg in die Schranken weisen. Insofern würde ich mich allerdings nicht wundern, wenn in den Beitrittsländern auf Grund einer zeitlich viel kürzeren Erfahrungsschiene noch sehr viel an Aufklärungsarbeit warten würde.

3. Der Verfassungsentwurf befindet sich nunmehr im Stadium der Ratifizierung auf nationaler Ebene. Ich vermag nicht zu erkennen, was substantiellen Änderungen entgegenstehen könnte. Das Verfahren bezüglich des Entwurfs war ebenso intransparent wie das zur Erarbeitung der Grundrechtecharta. Konvente, losgelöst von der Bevölkerung des künftigen Europa, haben sicher verdienstvoll gearbeitet, doch muss das noch nicht bedeuten, dass deren Arbeitsergebnis 1 : 1 umgesetzt wird - und damit basta. Bei einem nicht nur Jahrhundertwerk, sondern letztlich Jahrtausendwerk mit der Auflösung von Nationalstaaten, die selbst über mehr als 1000 Jahre gewachsen waren, versteht sich die bisher gezeigte Hektik nicht ohne weiteres. Man fragt sich unwillkürlich, wo ist sowohl bei der Erarbeitung der Grundrechtecharta als auch bei der Erarbeitung dieses Verfassungsentwurfs der Mensch - man muss schon trivial fragen - abgeblieben. Insofern vermag ich nicht auszuschließen, dass Missverständnisse bestehen, für wen eine solche Verfassung geschaffen wurde, wenn sie verbindlich wird, und was letztlich das politische Endziel sein soll. Jedenfalls fällt schon auf, dass sich - ganz außergewöhnlich und wohl einmalig - die Mitglieder des Europäischen Konvents am Ende der Präambel für ihre Leistung Dank abstaten.

4. Waren die Bevölkerung und damit die Bürgerinnen und Bürger der Gemeinschaft bisher aus dem Meinungsbildungsprozess bezüglich die-

ser Europäischen Verfassung ausgeschlossen und sind es noch, so muss dies nicht gleichbedeutend damit sein, dass die Diskussion über Inhalt und Tragweite des Verfassungsentwurfs mit seiner Vorlage und Verabschiedung durch die Regierungschefs der Vertragsstaaten verhindert wird, zumal in Art. 1 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs die Bürgerinnen und Bürger an der Spitze der Gründer dieser Union stehen. Man kann deshalb vielleicht auch fragen, wie sie unmittelbar in diesen Integrationsprozess eingebunden und gegebenenfalls welche Defizite zu beheben sind. Es verfängt allerdings nicht, wenn man im Vorfeld Glauben machen möchte, man könne ein Referendum etwa in Deutschland damit ablehnen, dass dieser Entwurf doch nur frühere Vertragsfassungen in einem Text zusammenführen würde. Die Frage wäre nämlich dann, ob nicht schon ein früherer Vertragsstand, wie etwa der von Maastricht (hierzu BVerfGE 89, 155), vor der deutschen Verfassungsrechtslage nicht hätte Bestand haben können.

Erstaunlich ist, wie wenig Augenmerk darauf gelegt wird, dass die Menschen für die europäische Integration gewonnen und ihre nicht unberechtigten Ängste und Sorgen überwunden werden können. Über die Akzeptanz des Gemeinschaftsrechts im Allgemeinen und über die hier in Rede stehende Verfassung im Besonderen wird nach meiner Einschätzung zu wenig nachgedacht. Zugegebenermaßen leidet der Europäische Integrationsprozess daran, dass - mit Ausnahme der Neugründung bei

den GRÜNEN - es keine gemeineuropäischen Parteien gibt, die vergleichbar dem Modell des Grundgesetzes den politischen Willen der Bevölkerung in die Institutionen transportieren. Ferner haben wir ein grundlegendes Problem, das mehr als ein Definitionsproblem ist. Die Vertragsstaaten und die in ihnen Verantwortlichen drücken sich und das zunehmend, gerade wegen der Erweiterung und Vertiefung der Gemeinschaft, darum, den angestrebten Endzustand zu definieren. Es wird gegenüber der Bevölkerung eines jeden Vertragsstaates vertreten, es handle sich immer noch um eine supranationale Staatenverbindung, unabhängig davon, welche Merkmale man jetzt im Einzelnen gemäß allgemeiner Staatslehre für erfüllt ansehen möchte. Die Erklärungen der Verantwortlichen auf staatlicher Ebene und das tatsächlich schon Wirkliche und nunmehr Angestrebte klaffen in einem erstaunlichen Maße auseinander. Deshalb werde ich nachfolgend auch darauf eingehen, was materiell entgegen dieser Erklärungen schon erreicht ist.

5. Es ist im Rahmen der heutigen Veranstaltung nicht möglich, auf alle Problemfelder des Entwurfs einzugehen. Ich möchte Ihnen aus Zeitgründen auch keine Übersicht über die einzelnen Teile des Entwurfs geben, weil dann die zur Verfügung stehende Zeit schon um wäre. Ich vertraue darauf, dass Sie auf Grund der Presseberichte der letzten Monate im Groben mit den wesentlichen Inhalten des Entwurfs vertraut sind.

Auch wenn inzwischen der Entwurf von den Regierungschefs der Vertragsstaaten verabschiedet worden ist, besteht kein Grund, von konstruktiven Vorschlägen Abstand zu nehmen; denn eine wesentliche Aufgabe im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses besteht in der Gegenwart, aber auch fortwährend in der Zukunft darin, Akzeptanz bei den Menschen zu erzielen und nicht nur ihre Köpfe, sondern auch ihre Herzen für diese Entwicklung zu gewinnen. Dazu gehört im Besonderen, dass man Schwachpunkte des Vertragswerks oder des gesamten Prozesses nicht verschweigt, sondern offensiv angeht, damit das Gesamtwerk von Erfolg - und das heißt von Dauer - gekrönt sein wird.

6. Von den für mich maßgeblichen Problemfeldern, die von erheblichem Einfluss auf das Gelingen des Gesamtwerks sind, möchte ich Ihnen heute Abend die Folgenden vorstellen:

- fehlender Gottesbezug
- fehlende Grundwertedebatte
- fehlendes Kompetenzkonfliktgericht
- Notwendigkeit eines Referendums.

## II. Einzelheiten



Gottesbezug, Grundwertedebatte und Referendum stehen in einem engeren Zusammenhang, während die Frage eines Kompetenzkonfliktgerichts hierzu keine Bezüge aufweist.

### 1. Fehlender Gottesbezug

Die Präambel des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland leitet unsere Verfassung wie folgt ein: "Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, ... hat sich das deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben." Der Gottesbezug an der Spitze eines Verfassungstextes hat eine enorme Signalwirkung. Er bedeutet eine stete Mahnung an jegliche staatliche Gewalt und das auch in einer repräsentativen rechtsstaatlichen Demokratie, mit den eingeräumten Befugnissen sorgsam umzugehen und sich einer höheren Verantwortung bewusst zu sein, die stärker als die unmittelbare normative Bindung die Handelnden verpflichtet. Das normative Recht kann gestaltet und damit, wenn auch in der Regel unter Beachtung bestimmter Förmlichkeiten, geändert werden. Das gilt für diese gegenüber der Norm höheren Verantwortung so nicht. Sie liegt fest, auch wenn sie nicht allen Machträgern stets bewusst und präsent ist.

Ernst-Wolfgang Böckenförde hat vor diesem Hintergrund trefflich formuliert (Staat, Gesellschaft, Freiheit <1976 S. 60>), das der moderne

Staat von Voraussetzungen lebt, die er nicht selbst garantieren kann. Die freiheitliche Demokratie ist die beste, aber auch die anspruchsvollste Staatsform. Sie lebt von Voraussetzungen, die vor allem in der Bereitschaft und in der Fähigkeit des Menschen liegen, die von der Verfassung gewährten Freiheiten einzusetzen, ohne dass der Staat den Einzelnen zur Freiheit zwingen dürfte. Der Staat eröffnet den Menschen Spielräume gesellschaftlicher Freiheit und muss dabei voraussetzen, dass diese Spielräume von ihnen mit moralischer Substanz und kultureller Homogenität erfüllt werden. Die Umsetzung qualitätsvoller und tragfähiger Wertorientierungen in die konkrete Wirklichkeit hinein ist Aufgabe der im Staat lebenden Menschen. Der Staat selbst kann dies nicht garantieren.

Wenn demgegenüber Absatz 2 der Präambel des Entwurfs formuliert "schöpfend aus den kulturellen, religiösen und humanistischen Überlieferungen Europas, deren Werte in seinem Erbe weiter lebendig sind und die zentrale Stellung des Menschen und die Unverletzlichkeit und Unveräußerlichkeit seiner Rechte sowie des Vorrangs des Rechts in der Gesellschaft verankert haben", wird dies dem Anliegen, eine über die normative Verantwortung hinausgehende höhere Instanz festzulegen, nicht gerecht. Mit der Ablehnung eines Gottesbezugs geht für mich die Verselbständigung des Individuums in dem Sinne einher, dass es Zentrum jeglicher autonomen Entscheidung ist und letztlich unabhängig von

einer höheren Verantwortung Rechenschaft nur sich selbst schuldet. Ich halte hier für ein gedeihliches Zusammenleben in einer Gesellschaft weniger für gefährlich, dass das Individuum eine bemerkenswerte Stärkung erfährt. Mich bewegt vielmehr die Überlegung, dass ohne eine höhere Verantwortung kein Grund dafür besteht, dass man sich lediglich als Glied eines Ganzen fühlt und demgemäß stets das Ganze mit im Auge behalten muss. Das hat zwingend zur Voraussetzung, dass man sich nicht nur selbst im Zentrum seiner Entscheidungen und seines Handelns sieht.

Lehnt man einen Gottesbezug ab, bedeutet das für mich über eine andere Sicht des Menschen hinaus ferner, dass der Mensch nicht aufgewertet, sondern letztlich abgewertet wird. Er wird austauschbar und instrumentalisierbar, was seine Entpersönlichung zur Folge haben kann. Ich verweise hierzu nur auf die Diskussionen in Bezug auf die stetige Fortentwicklung der Gen-Technologie und die Sterbehilfe.

All dies muss uns im Zusammenhang mit dem fehlenden Gottesbezug und den Beratungen hierzu im Konvent befremden, aber auch nachhaltig aufmerken lassen. Wenn ein so substanzielles Problem - ich formuliere es jetzt vielleicht mal auf der Ebene des Konvents - letztlich nur nach politischer Notwendigkeit oder Opportunität behandelt, aber nicht entfernt seinem ihm zukommenden überragenden Stellenwert für ein Verfassungsdokument und den hinter ihm stehenden Geist behandelt

wird und von nicht kleinen Teilen des Konvents sogar leichter Hand "geopfert" worden ist, mag das nicht zuversichtlich für das Gesamtvorhaben stimmen. Der Geist der hinter einem solchen Verfassungsdokument steht und wirksam wird, gibt fortwährend auch Aufschluss darüber, mit welcher Substanz das Gesamtvorhaben erfüllt ist. Für die Akzeptanz nicht nur des Verfassungsdokuments, sondern des Gesamtvorhabens, das durch das Verfassungsdokument definiert wird, kann dies schon ein schwer wiegender Mangel und ein großes Hindernis von Anfang an sein.

## 2. Fehlende Grundwertedebatte

Der fehlende Gottesbezug weist einen direkten Zusammenhang mit der fehlenden Grundwertedebatte auf. Ich habe in anderem Zusammenhang ausgeführt (Grundrechte und Grundwerte in Europa, JZ 2003, S. 429 ff.), dass schon die Europäische Grundrechte-Charta, die nunmehr in den Entwurf der Verfassung aufgenommen worden ist, diesen Mangel hatte. Es war unabdingbar, vor Schaffung einer Grundrechte-Charta in den damals 15 Vertragsstaaten eine Grundwertedebatte darüber zu führen, welches die Werte des künftigen immer engeren Staatenverbundes sein sollen und aus welcher Tradition die sich verbindenden Völker ein gemeinsames Bewusstsein schöpfen. Das sind keine Äußerlichkeiten.

Da die Gemeinschaft sich damals anschickte, weitere Staaten als Mitglieder aufzunehmen, war diese Grundwertedebatte unabdingbar. Es

musste allen verantwortlichen Politikern bewusst sein, dass die Gemeinschaft mit jeder Erweiterung an neue Außengrenzen stößt und zwangsläufig bei dem einen oder anderen dann angrenzenden Staat der Wunsch geweckt sein könnte, ebenfalls Mitglied dieser Gemeinschaft zu werden, und sei es auch nur aus wirtschaftlichen Gründen. Mit einer solchen Grundwertedebatte und allgemeinen Vergewisserung über die verbindenden Werte hätte man zugleich ein schlüssiges politisches Konzept dafür gehabt, wo im Endzustand dann die Außengrenzen dieser Gemeinschaft liegen sollen. Diese Grundwertedebatte kann immer noch geführt werden und ich halte sie nach wie vor für erforderlich. Gerade in den letzten Wochen haben wir schmerzlich erfahren, wie sich im politischen Alltag und im Umgang mit Mitmenschen das Fehlen der Grundwertedebatte auswirkt. Ich meine das Beitrittsgesuch der Türkei und seine Behandlung im politischen Raum.

Eine Vergewisserung über die verbindenden Grundwerte könnte sicherstellen, dass über Beitrittsbegehren nicht nach politischem Gutdünken oder politischer Opportunität entschieden wird, sondern danach, was tatsächlich an verbindender Substanz vorhanden ist. Das halte ich noch aus einem anderen Grund für unumgänglich. Beim Integrationsprozess wurde bisher zu wenig Augenmerk darauf gerichtet, dass wir in Europa etliche Teilidentitäten von Staatenverbindungen haben. Das macht die Abgrenzung und - sofern beabsichtigt - die Ablehnung von Beitrittsbe-

gehren zu einem äußerst delikaten Unterfangen. Wir müssen sehen, dass es in Europa unabhängig von der Gemeinschaft noch andere Staatenverbindungen gibt, auch wenn sie nur einen wesentlich engeren Ausschnitt an Gemeinsamkeit als die Gemeinschaft haben. Ich denke insoweit zunächst an den Europarat und die europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte mit dem Gerichtshof in Straßburg. Dort sind inzwischen 45 Staaten verbunden, die sich alle Europa zugehörig fühlen, so etwa auch Rußland und die Türkei. Es ist nur sehr schwer zu begründen, warum man zwar bei dem höchsten Schutzgut in Bezug auf die Menschen, nämlich den Menschenrechten, bereit ist mit diesen und weiteren Staaten eine Verbindung einzugehen, auf niedrigeren Stufen mutmaßlich jedenfalls nicht überall Glücksgefühle aufkommen. Dann ist wegen der außenpolitischen Aktivitäten der Gemeinschaft an die Organisation über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zu erinnern wie aber auch an die NATO. Das Beitrittsbegehren eines Mitgliedstaats der NATO zur Gemeinschaft zurückzuweisen, das immerhin insoweit ein ganz "alter" Vertragsstaat ist, leuchtet nicht von vornherein ein.

Eine Grundwertedebatte wäre vorzüglich geeignet, nicht den Weg zur Ausgrenzung beitrittswilliger Staaten zu bereiten, sondern nachdem der grundlegende Schritt schon mit der Erweiterung um zehn Staaten getan wurde, einen wesentlichen integrationsstiftenden Beitrag zu leisten und

damit auch Ängste und Befürchtungen abzubauen. Es könnte sich auf Grund einer solchen Grundwertedebatte auch ergeben, dass der immer so beschworene "unumkehrbare dynamische Prozess" vielleicht zu viel an Dynamik gewonnen hat und deshalb der eine oder andere Integrations-schritt suspendiert oder gar zurückgenommen werden muss, damit die Integration weiterer beitragswilliger Staaten nicht ohne Gefahr für den Zusammenhalt und den Bestand der anderen genannten Gemeinschaften heraufbeschworen wird.

Wir müssen ferner sehen, dass alle hier angesprochenen Staaten auch Mitglied der Vereinten Nationen sind. Ohne Grundwertedebatte kann nicht von der Hand gewiesen werden, dass längst überwundenes Lagerdenken wieder aufbricht und damit der weltweite friedensstiftende Auftrag der Vereinten Nationen relativiert wird. Ein weiterer wesentlicher Grund dafür, auch jetzt noch eine Grundwertedebatte zu führen, ist für mich der Umstand, dass im Entwurf der Verfassung eine überwiegend materielle Sichtweise im Vordergrund steht. Es ist sehr viel von Wettbewerb und sehr wenig von Werten die Rede. Wettbewerb aber - konsequent zu Ende gedacht - lebt definitionsgemäß davon, dass sich immer Individuen oder Unternehmen zu Lasten Anderer durchsetzen. Dieser Durchsetzungsprozess der eigenen Interessen bedingt zugleich, dass man die Ausrichtung auf das Ganze vernachlässigt. Sorge bereitet mir in diesem Zusammenhang, dass die europäische Integration mit dem

Anspruch auf Weltgeltung verbunden wird. Die Europäische Union hat sich zum Ziel gesetzt, bis 2010 stärkste Wirtschaftsmacht der Erde zu sein. Bei einer solchen Zielsetzung muss man Wohl und Wehe der anderen Menschen, die nicht der Europäischen Union angehören, zwangsläufig ausblenden. Dieses Ziel kann nur zu Lasten Dritter erreicht werden.

In diesen Zusammenhang einer Grundwertedebatte gehört die zunehmend von staatlicher Seite, aber auch von Verbänden, erhobene Forderung in Deutschland, dass die Eigenverantwortlichkeit des einzelnen Menschen wieder mehr in den Mittelpunkt gerückt wird. Auch hier sind Einflüsse aus dem europäischen Integrationsprozess nicht zu verkennen. Auf den ersten Blick könnte man dem folgen, auf den zweiten Blick und bei näherer kritischer Betrachtung wird man hellhörig. Eine solche Position legt schonungslos offen, dass etwa die katholische Soziallehre (SRS 41, 42, 43) in einer völlig unannehmbaren Weise ausgeblendet wird. Anliegen muss es sein, die Menschen zu gewinnen, in ihnen Aufgeschlossenheit zu wecken und ihre Ängste abzubauen (RH 15). Die Überbetonung der Eigenverantwortung des Menschen und damit die Glorifizierung des Ellbogenmenschen ist kein zu billiger Weg (hierzu auch RH 15). Es muss deshalb innerhalb dieser Grundwertedebatte der einzelne Mensch bei der Fortentwicklung der europäischen Integration wieder mehr in die Betrachtung einbezogen werden (RH 16). Es muss darauf Bedacht genommen werden, dass der Wettbewerbsgedanken



nicht überhöht wird und damit, was logisch nicht von der Hand zu weisen ist, als eine Werteordnung begriffen werden kann. Es droht eine Funktionselite heranzuwachsen, die von allem den Preis, aber von nichts den Wert kennt. Hier sind enorme Anstrengungen erforderlich, was zeigt, dass diese Grundwertedebatte dringend geführt werden muss.

Es kann nicht erwartet werden, dass eine solche Grundwerteordnung über die verschiedenen Ebenen, national, supranational und weltweit akzeptiert wird. Hier ist schon von Einfluss, dass in einem Integrationsprozess, wie er in Rede steht, die nationale Souveränität teilweise aufgegeben wurde und die supranationale europäische Staatenverbindung die Grundwerte nicht als verbindendes Element und damit als eine, aber wohl die wichtigste, Grundlage für eine tragfähige in sich ruhende Gesellschaft geführt hat. Es ist nach dem bisher erreichten Stand eher so, dass die Werteordnung der christlich-jüdisch abendländischen Tradition durch ein mehr vordergründiges Wettbewerbsdenken abgelöst worden ist. Allerdings ist die Frage, wo der Mensch bleibt und man muss auch sehen, dass durch eine solche Sicht- und Handlungsweise die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Zukunft in Frage gestellt wird.

### 3. Fehlen eines Kompetenzkonfliktgerichts

Die Forderung nach einem Kompetenzkonfliktgericht auf europäischer Ebene hat nichts mit Reserviertheit gegenüber dem europäischen

Integrationsprozess zu tun. Vielmehr beruht diese Forderung auf der Erkenntnis, dass andernfalls keine Rechtssicherheit innerhalb der Gemeinschaft erzielt werden kann. Naheliegender wird jedes Verfassungsgericht eines der Vertragsstaaten den Konflikt, ob eine Kompetenz auf die Gemeinschaft übertragen worden ist und in welchem Umfang, im Streitfall an sich ziehen. Das ist insoweit auch methodisch zutreffend, weil die Verträge zu diesem Konfliktfall schweigen und es der Entwurf der Europäischen Verfassung versäumt, ein Kompetenzkonfliktgericht für diesen und andere Sachverhaltsgestaltungen vorzusehen, etwa zu der, ob die Subsidiaritätsklausel einschlägig ist. Der Entwurf der Verfassung verzichtet - und das ist nicht wenig frappierend - auf einen Standard, der jedem zivilrechtlichen, zumal aber jedem gewichtigen völkerrechtlichen Vertrag immanent ist. Schiedsgerichtsklauseln gehören zum Handwerkszeug eines jeden Vertragsjuristen. Wenn man aber schon daran geht, nicht nur eine Erweiterung der Gemeinschaft durchzuführen, sondern auch eine Vertiefung zur Schaffung neuer Institutionen und Ausstattung der bestehenden durch weitere Zuständigkeiten vorzubereiten, muss als *conditio sine qua non* auf dem letzten Abschnitt des Weges zu einem europäischen Bundesstaat auch dieses oberste Verfassungsgericht (im Verhältnis zum EuGH) installiert werden.

Gerade das Bundesverfassungsgericht kann für sich in Anspruch nehmen, dass es seit geraumer Zeit in seiner Rechtsprechung den Rang

und die nach der bestehenden Vertragslage dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg zukommende Position achtet und diese nicht zu unterlaufen sucht. So ist nach seiner Rechtsprechung zum Beispiel auch ein Gesetz von vornherein nicht entscheidungserheblich im Sinne von Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG (Auslösung der Vorlagepflicht zum Bundesverfassungsgericht), wenn fest steht, dass es auf Grund entgegenstehenden Gemeinschaftsrechts nicht angewandt werden darf (BVerfGE 85, 191).

Die Forderung nach einem Kompetenzkonfliktgericht und nach entsprechenden Regelungen über eine Normenhierarchie in der Gemeinschaft und in der Abfolge der Rechtsquellen von der Gemeinschafts- zur nationalen Ebene ergibt sich letztlich schon zwangsläufig aus den Entscheidungen *costa/ENEL* (Rs 6/64, Urteil vom 15. Juli 1964, Slg. 1964, S. 1251) und *Internationale Handelsgesellschaft* (Rs 11/70, Urteil vom 17. Dezember 1970, Slg. 1970. S. 1125).

Mit einer völkervertragsrechtlichen Konstruktion der Gemeinschaftsverträge, von der die Vertragsstaaten allerdings auch noch heute ausgehen und von sich selbst als den Herren der Verträge sprechen, ist der vom EuGH ursprünglich entwickelte Anspruch, dass die gesamte gemeinschaftsrechtliche Rechtsordnung dem gesamten nationalen Verfas-

sungsrecht vorgehe und letztlich auch eine Richtlinie das nationale Verfassungsrecht mit dem von ihr vorgegebenen Rahmen verdränge, nicht zu vereinbaren. Die Festlegung von Normhierarchien bei einem so gestalteten Vertragswerk, wie es die europäischen Verträge von Anfang an waren, liegt allein in der Verantwortung der Vertragsstaaten. Hierbei ist vor allem auch zu berücksichtigen, dass die europäischen Verträge zunächst auf die Entwicklung einer dynamischen Rechtsordnung angelegt waren und das auch nur für wenige Bereiche, so vor allem der Wirtschaft. Die Rangfolge der Normen und die Behebung sowie Streitschlichtung von Meinungsverschiedenheiten, ob und in welchem Umfang eine Zuständigkeit übertragen ist, war von jeher nicht nur eine Schwachstelle der Gemeinschaftsverträge, sondern sie waren bis heute unvollständig und haben damit jedes nationale Verfassungsgericht eines Vertragsstaates eingeladen, eine diesbezügliche Lücke autonom aus dem eigenen Verfassungsrecht heraus zu schließen.

Nunmehr legt Art. 10 Abs. 1 des Entwurfs fest, dass die Verfassung und das von den Organen der Union in Ausübung der ihnen zugewiesenen Zuständigkeiten gesetzte Recht Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten haben. Selbstverständlich ist zu begrüßen, dass das von mir referierte Defizit, das immerhin über Jahrzehnte Bestand hatte, nunmehr behoben werden soll. Allerdings werden auf diese Weise neue

Fragen aufgeworfen, die von geradezu fundamentaler Bedeutung sind und im Vertragstext des Entwurfs im Übrigen nicht beantwortet werden. Mit der Ratifizierung des Entwurfs gibt jeder Vertragsstaat seine Souveränität für die auf die Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten auf. Er gibt insoweit auch, so die Regel des Art. 10 Abs. 1 des Entwurfs, seine Verfassung insoweit preis. Das hat zur Folge, dass in den übertragenen Zuständigkeiten die Gemeinschaftsrechtsordnung an die Stelle der gesamten nationalen Rechtsordnung einschließlich der Verfassung tritt. Hat aber ein Vertragsstaat auf diese Weise seine Verfassung teilweise aufgegeben, tut man sich schwer, einen europäischen Bundesstaat für diesen Bereich, sonach einen europäischen Teilstaat zu leugnen. Art. 23 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland ist zwar als Ermächtigungsgrundlage für die Beteiligung Deutschlands an dem europäischen Integrationsprozess ausgestaltet. Allerdings konnte auch Art. 23 GG nicht die Sperre des Art. 79 Abs. 2 und Abs. 3 GG überwinden. Von daher hat Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG nur deklaratorische Bedeutung. Hiernach gilt Art. 79 Abs. 2 und 3 GG für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbarer Regelungen, durch die das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden.

Demgegenüber enthält Art. 10 Abs. 1 des Entwurfs gleichsam eine Blanko-Geltung von Gemeinschaftsrecht auch dann, wenn die nach Maßgabe des Art. 79 Abs. 3 GG für unabänderlich erklärten Grundsätze der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland betroffen sind. Legt man - wie ich in der Vergangenheit regelmäßig gefordert habe - eine Normenhierarchie zwischen Gemeinschafts- und nationalem Recht der Vertragsstaaten fest, muss man allerdings darauf Bedacht nehmen, wie sich im Besonderen das supranationale Gemeinschaftsrecht zum nationalen Verfassungsrecht und vor allem zu den unabänderlichen Strukturprinzipien des jeweiligen Vertragsstaates verhält. Das ist hier übersehen worden. Schon allein vor diesem Hintergrund ist die Einrichtung eines Kompetenzkonfliktgerichts unausweichlich, weil andernfalls die Frage im Raum steht, ob sich die Bundesrepublik Deutschland mit der Regel in Art. 10 Abs. 1 des Entwurfs wegen der möglichen Gefährdung von unabänderlichen Strukturprinzipien unserer Verfassung gemäß Art. 79 Abs. 3 GG zwingenden verfassungsrechtlichen Bindungen auf nationaler Ebene entledigen würde.

Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 89, 155) mit der Rechtsfigur des ausbrechenden Rechtaktes hilft hier von vornherein nicht weiter. Mit der Ratifizierung und sonach der Zustimmung zu diesem Entwurf wird die Omnipotenz des Gemeinschaftsrechts und des von ihren Organen gesetzten Rechts anerkannt. Der Streit, ob

sich ein Organ innerhalb der ihm zugewiesenen Zuständigkeiten bewegt, kann insoweit nur als Augenwischerei bezeichnet werden. Mangels eines Kompetenzkonfliktgerichts würde hierüber nach den anerkannten völkerrechtlichen Grundsätzen der Europäische Gerichtshof in Luxemburg und damit ein Gemeinschaftsorgan entscheiden. Der "ausbrechende Rechtsakt", den das Bundesverfassungsgericht gleichsam als letzte Bremse für schwer wiegende Konfliktfälle vorgesehen hat, ist mit der positiven Festlegung einer Normenhierarchie, wie sie nunmehr in Art. 10 Abs. 1 des Entwurfs vorgesehen ist, obsolet. Man kann nicht mehr von einer Lücke oder einem Schweigen der Gemeinschaftsverträge sprechen und wenn sich ein Vertragsstaat ohne eine supragemeinschaftsrechtliche Institution eines Kompetenzkonfliktgerichts vertraglich bindet, entspräche es nicht den anerkannten völkervertragsrechtlichen Grundsätzen, sich mit der Rechtsfigur eines ausbrechenden Rechtsaktes, den ein nationales Verfassungsgericht feststellt, aus den vertraglichen Bindungen zu verabschieden.

Bei dieser Ausgangslage ist es zwingend erforderlich, die Lösung auf der Primärebene, das heißt auf der Vertragsebene, zu suchen und dort auch abschließend zu klären. Drohpotential im Hintergrund widerspricht den völkervertragsrechtlichen Gepflogenheiten; denn der internationale Rechtsverkehr zwischen Staaten lebt von der Verlässlichkeit, der Berechenbarkeit, dem Vertrauensschutz und der Eindeutigkeit vertraglicher

Regelungen, die auch den Kollisionsfall von vornherein abdecken. Stillschweigende Vorbehalte sind Gift im internationalen Rechtsverkehr.

Ein Kompetenzkonfliktgericht ist auch deshalb unabdingbar, weil die Subsidiaritätsklausel des Art. 9 Abs. 3 des Entwurfs ungeeignet ist, Streitigkeiten darüber zu verhindern, ob deren Voraussetzungen gegeben sind. Hierzu muss man in Erwägung ziehen, dass mit jedweder Übertragung einer Zuständigkeit von der nationalen Ebene auf die Gemeinschaftsebene zugleich signalisiert wird, deren Wahrnehmung auf der Gemeinschaftsebene sei effektiver. Würde man diese Vorstellung leugnen, müsste man zwangsläufig die Frage stellen, warum überhaupt bei einer supranationalen Gestaltung einer Staatenverbindung Zuständigkeiten in irgendeiner Weise übertragen werden. Der Hinweis auf die Verteilung von Gesetzgebungszuständigkeiten in einem Bundesstaat wie der Bundesrepublik Deutschland verfängt nicht. Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Bundesstaat, das heißt, es gibt hier nur eine einheitliche staatliche Gewalt. Deren Wahrnehmung ist auf den Bund, die Länder, die Gemeinden und weitere Körperschaften des öffentlichen Rechts (Personal- oder Gebietskörperschaften) aufgeteilt. Die staatliche Gewalt kann deshalb nur einmal wahrgenommen werden und aus diesem Grunde bedarf es der Zuständigkeitszuordnung. Bei der Beteiligung an einer supranationalen Staatenverbindung kann dies so nicht gesehen werden,



es sei denn, man geht von vornherein jetzt schon von einem europäischen Bundesstaat mit einer einheitlichen Bundesstaatsgewalt aus. Es bedürfte deshalb auch zunächst einmal der Harmonisierung der Subsidiaritätsklausel des Art. 9 Abs. 3 des Entwurfs mit der Regelung in Art. 9 Abs. 2 des Entwurfs. Hiernach wird die Union innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung tätig. Subsidiaritätsklausel in dem hier vorgesehenen und umschriebenen Umfang und Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung sind ein Widerspruch in sich. Mit der begrenzten Einzelermächtigung wird eine Zuständigkeit übertragen, damit sie wahrgenommen wird. In diesem Zusammenhang ist eine Subsidiaritätsklausel sinnlos. Eine Subsidiaritätsklausel kann nur dann - wenn überhaupt - eine sinnvolle Wirkung entfalten, wenn ungebunden - gleichsam generalklauselartig - Zuständigkeiten übertragen werden.

#### 4. Zur Notwendigkeit eines Referendums

In Deutschland hat die Frage eines Referendums zum jeweils erreichten Stand der europäischen Integration allenfalls eine untergeordnete Rolle gespielt. Bis in die jüngste Zeit ging die allgemeine Meinung dahin, das Grundgesetz erteile einem Referendum aus wohl erwogenen Gründen eine unmissverständliche Absage. Die eindeutige Haltung des Grundgesetzes unterstreiche die Regelung des Art. 29, der lediglich für

die Neugliederung des Bundesgebietes nach Maßgabe seines Absatzes 2 Satz 1 die Mitwirkung der Bevölkerung über einen Volksentscheid vorsehe. Hingegen wird für den europäischen Integrationsprozess Art. 23 GG als einschlägig, abschließend und ausschließlich regelnd angesehen. Für eine Mitwirkung der Bevölkerung sei kein Raum.

Der Hinweis auf Art. 29 GG und der daraus gezogene Schluss, ein Referendum sei im Rahmen der europäischen Integration unzulässig, erschließt sich nicht so ohne weiteres. Formal ist hiergegen nichts zu erinnern. Nur sollte man nicht bei einer formalen Betrachtung stehen bleiben, sondern sich jedenfalls über einen Teil des materiellen Gehalts und der hinter der Regelung stehenden Erwägungen des Verfassungsgebers vergewissern. Art. 29 GG mit der Möglichkeit einer Neugliederung des Bundesgebietes korrespondiert mit dem Bundesstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG und des Art. 28 Abs. 1 GG. Mit der Neugliederung gehen zwangsläufig Länder in Deutschland unter und neue werden gebildet. Das hat zur Folge, dass insoweit die Identität der jeweiligen Bevölkerung eine Änderung erfährt. Neben anderem gebietet gerade dieser Umstand die Mitwirkung der betroffenen Bevölkerung, weil sie andernfalls nicht mehr Subjekt, sondern Objekt einer staatlichen Gewalt wäre.

Der fortschreitende Integrationsprozess lässt die Grenzen der Vertragsstaaten unverändert bestehen. Eine Neugliederung des Vertragsgebietes findet nicht statt. Das allerdings ist nur der formale Befund. Ma-

terriell hingegen ist durch die fortwährende Übertragung von Zuständigkeiten von der nationalen auf die Gemeinschaftsebene eine Veränderung der staatlichen Grenzen zwangsläufig und eine solche ist auch gewollt. Für diese Sicht sind Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit innerhalb der Gemeinschaft für deren Angehörige und gleichsam eine Gemeinschaftsstaatsbürgerschaft nicht ausschlaggebend. Es geht um anderes. Soweit Zuständigkeiten für die Rechtssetzung auf die Gemeinschaftsebene übertragen werden, sind die nationalen Grenzen zwangsläufig und uno actu beseitigt. Das so entstehende Gemeinschaftsrecht gilt ungeachtet der Grenzen der Vertragsstaaten innerhalb der Gemeinschaft einheitlich. Sie wird insofern zwar nicht territorial neu gegliedert, doch von der Rechtsordnung her neu bestimmt, weil es im Bereich der Gemeinschaftsrechtsordnung keine verbindlichen nationalen Teilrechtsordnungen mehr gibt. Verbindlich ist insoweit die Gemeinschaftsrechtsordnung.

Wenn man nun von dieser Entwicklung eine Verbindung zu der Frage, ob national ein Referendum erforderlich ist, herstellt, verfängt der Hinweis darauf, der vorliegende Entwurf würde nur frühere Verträge zusammenfassen, nicht. Die nächstliegende Frage wäre dann, ob nicht schon in früheren Stadien ein Referendum erforderlich gewesen wäre, so etwa zu dem Vertrag von Maastricht (hierzu BVerfGE 89, 155). Insofern sprechen verfassungssystematische Gesichtspunkte eher für als

gegen ein Referendum. Man ist gehalten, in diese Betrachtung die Aufgabe der nationalen Währung, ein nicht unwesentliches Element der Staatlichkeit gerade wegen der damit verbundenen politischen Gestaltungsfähigkeit ebenso einzubeziehen wie den europäischen Haftbefehl. Die Abkehr vom herkömmlichen Auslieferungsverfahren bedeutet nicht nur Aufgabe der staatlichen Souveränität in diesem Bereich, sondern auch Entzug der nationalen Gewährleistungen und der Fürsorgepflicht eines jeden Staates für seine Bürgerinnen und Bürger. Ist schon die Änderung des Art. 16 Abs. 2 GG, wonach kein Deutscher an das Ausland ausgeliefert werden darf, mit der Aufhebung des Auslieferungsverbotes durch Satz 2 für die Europäische Union nicht unproblematisch, ist mit dem europäischen Haftbefehl eine neue und bisher nicht für möglich gehaltene Dimension erreicht. Auch insofern wird das Gemeinschaftsgebiet rechtlich neu gegliedert, indem die Sperrwirkung der Grenzen der Vertragsstaaten für bestimmte Rechtsbereiche aufgehoben wird.

Betrachtet man lediglich diese wenigen Teilbereiche in ihrer Gesamtheit - ich könnte noch die europäische Urteilsvollstreckung hinzunehmen - drängt sich die Überlegung auf, ob die Europäische Union nicht in Teilen schon heute ein Bundesstaat oder zumindest ein Teilbundesstaat ist, dessen Bildung nicht auf Art. 23 GG hätte gestützt werden dürfen, weil Art. 79 Abs. 3 GG entgegensteht.

Wegen des Fehlens eines Kompetenzkonfliktgerichts auf Gemeinschaftsebene zum Schutz des nationalen Verfassungsrechts gewinnt auch in diesem Zusammenhang die schon erwähnte Regelung des Art. 10 Abs. 1 des Entwurfs, eine neue Qualität. Mit der Anerkennung des dort bestimmten Vorrangs des Gemeinschaftsrechts vor jedweden nationalen Verfassungsrecht stellt sich unausweichlich die Frage, ob Deutschland nicht Mitglied eines Teilbundesstaates ist und das würde den Rahmen des Art. 23 GG sprengen. Eine solche Beteiligung wäre nur über den Weg des Art. 146 GG möglich. Hiernach verliert das Grundgesetz, das nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands für das gesamte deutsche Volk gilt, seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist. Es kann nicht sein, dass durch die Beteiligung an dem europäischen Integrationsprozess über Art. 23 GG hinaus trotz der dort allerdings zwangsläufig nur deklaratorisch festgehaltenen Bindung an die Grundprinzipien des deutschen Verfassungsrechts Art. 79 Abs. 3 GG ausgehebelt werden könnte. In diesem Zusammenhang müssen verschiedene Regelungen des Entwurfs - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - in den Blick genommen werden.

Von zentraler Bedeutung ist etwa die Flexibilitätsklausel des Art. 17 Abs 1 des Entwurfs. Erscheint ein Tätigwerden der Union im Rahmen

der in Teil III festgelegten Politikbereiche (nahezu umfassend) erforderlich, um eines der Ziele der Verfassung zu verwirklichen, und sind in dieser Verfassung die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, erlässt der Ministerrat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften. Es bedarf keiner großen Anstrengungen, in dieser Flexibilitätsklausel ein Einfallstor für ein weites Ausgreifen in die national verbliebenen Zuständigkeiten zu erblicken und es ist mangels eines Kompetenzkonfliktgerichts ohnehin mehr als zweifelhaft, ob insoweit noch die gebotene rechtsstaatlich - demokratische Kontrolle im Sinne unseres Grundgesetzes möglich ist. Allerdings eröffnen auch weitere Vorschriften Einfallstore für die Gemeinschaft, ohne dass der Zusammenhang mit dem "Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung" gemäß Art. 9 Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs deutlich würde. So ist die Union unter den in der Verfassung genannten Bedingungen in bestimmten Bereichen befugt, Maßnahmen zu koordinieren, Ergänzung oder Unterstützung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten durchzuführen, ohne dass dadurch die Zuständigkeit der Union für diese Bereiche an die Stelle der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten tritt (Art. 11 Abs. 5 des Entwurfs).

Ebenso kann die Union Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ergreifen (Art. 14 Abs. 4 des Entwurfs).

### III. Abschließende Bemerkung

Es handelt sich bei dem, was ich Ihnen vorgetragen habe, zwangsläufig um einen Ausschnitt. Mein Anliegen - das habe ich einleitend schon klargestellt - ist es entgegen vielerlei Angriffen nicht, den Integrationsprozess als fragwürdig darzustellen oder gar ihn abzulehnen. Die Aufgabe des Juristen, zumal eines mit der Materie vertrauten Richters ist es jedoch, schon jeweils im Vorfeld auf Schwachstellen mit der Zielrichtung hinzuweisen, dass sie beseitigt werden und einer uneingeschränkten Akzeptanz den Weg bereiten. Die Schwachstellen, die ich aufgezeigt habe, und die bereits in früheren Vertragsfassungen bestehen, haben den europäischen Integrationsprozess nicht gefördert, sondern immer wieder Umgehungen, Verdrängungsstrategien und zum Teil offene Vertragsverletzungen hervorgerufen. Es ist nicht hinnehmbar, dass konstruktive Kritik und das Ansprechen von solchen Schwachstellen, die keineswegs den Integrationsprozess und die Akzeptanz durch die Menschen fördern, diskreditiert werden. Im supranationalen Rechtsverkehr sind Ehrlichkeit, Seriosität, Berechenbarkeit und Verlässlichkeit oberstes Gebot. Aus diesem Grunde muss ein Vertrag so abgeschlossen werden, dass jeder Vertragsstaat sich auch in der Lage sieht, die eingegangenen Verpflichtungen ohne den geringsten Abstrich zu erfüllen. Die stetig zunehmende Zahl von Vertragsverletzungsverfahren beim Europäischen Gerichtshof in Luxemburg mit einer erstaunlich hohen Erfolgsquote der

Kommission bestätigt eindrucksvoll, dass mein Standpunkt legitim ist.

Wenn aber schon vor Abschluss des Vertrages anhand eines vorliegenden Entwurfs gravierende Schwachstellen zu erkennen sind, gebietet es die Seriosität, die Gediegenheit und die Fairness im Umgang zwischen Staaten, dass solche Schwachstellen ehestmöglich behoben werden.