

Diplomarbeit — Zusammenfassungen

Die Bedeutung des europäischen Verfassungsvertrags für die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik Deutschland

Michael Krax*

12. September 2004

Zusammenfassung

Der vom Europäischen Konvent bis Juli 2003 entworfene und von der Regierungskonferenz der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union bis Juni 2004 überarbeitete und dann verabschiedete *Vertrag über eine Verfassung für Europa* ist ein umfangreiches und komplexes Werk, dessen Bedeutung für die europäische Integration und für die Mitgliedsstaaten der Union noch nicht klar ist. Welche Auswirkungen der Vertrag für die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik Deutschland haben könnte zeigt die vorliegende Arbeit auf. Nachdem in einem ersten Schritt der Untersuchung die Veränderungen, die sich auf europäischer Ebene durch den Vertrag ergeben würden, herausgearbeitet werden, werden in einem zweiten Schritt die Inkompatibilitäten zwischen der aktuellen institutionellen Ordnung der Bundesrepublik und der neuen europäischen Ordnung untersucht. Aus diesen Inkompatibilitäten kann Anpassungsdruck entstehen, der eine Veränderung der bundesrepublikanischen institutionellen Ordnung zur Folge haben könnte. Dies entspricht der Bedeutung des Verfassungsvertrages für die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik.

Dabei werden vier verschiedene Aspekte der institutionellen Ordnung untersucht: die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern, die Entscheidungsverfahren, die Organisation der Institutionen und die unveränderlichen Verfassungsgrundsätze. Während auf letztem Feld sogar eine leichte Entspannung verzeichnet werden kann (der Verfassungsvertrag legt mehr Wert auf Demokratie und Grundrechtsschutz), kann dies für die anderen Bereiche so nicht festgestellt werden. Im Bereich der Entscheidungsverfahren kann

*mailto:mk@krax.net

von einer „Normalisierung“ gesprochen werden: Rechte, die sich Bundestag und Bundesrat während der Ratifizierung des Vertrags von Maastricht 1992/93 erkämpft hatten, gelten jetzt für alle einzelstaatlichen Parlamente. Der Anpassungsdruck auf die interne Organisation von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung ist unterschiedlich hoch für die einzelnen Organe. Dabei ist der Bundesrat kaum betroffen, der Bundestag könnte durch Veränderungen mehr Einfluß gewinnen, muß sich jedoch nicht anpassen. Die Bundesregierung ist schon heute einem verhältnismäßig hohen Druck ausgesetzt, der sich durch den Verfassungsvertrag weiter erhöhen wird. Bislang sind jedoch keine wesentlichen Reformen erfolgt. Hoheitsrechte werden nur in geringem Umfang neu an die Union übertragen (bei vielen Veränderungen handelt es sich um Anpassungen des europäischen Primärrechts an das Sekundärrecht), so daß die innerstaatliche Aufgabenverteilung nicht betroffen ist. Die Auswirkungen des Verfassungsvertrages auf die Bundesrepublik sind also wenig umfangreich; die Bedeutung des Verfassungsvertrages für die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik ist als gering einzuschätzen. Welche Folgen die Veränderungen der institutionellen Ordnung auf europäischer Ebene haben werden, ist ein anderes Thema.

Abstract

Drafted by the European Convention till July 2003 and revised by the Intergovernmental Conference till June 2004, the *Treaty establishing a Constitution for Europe* is a voluminous and complex object, whose meaning for the European integration and the member states is not yet evident. This paper contributes to the understanding of the Treaty's consequences by showing which could be its effect on the German polity. That is done in two steps. First, the (effective) changes affected by the Treaty at the European level are described. Second, incompatibilities between the current German polity and the new European polity are analysed. These “misfits” can cause a pressure leading to changes to the German polity which would be the meaning of the constitutional treaty for the German polity (this paper's subject).

Four different aspects of the German polity are examined: the effective distribution of competences between the German Länder and the federal state, the decision making procedures, the internal organisation of the main constitutional institutions, and the “eternal” principles of the Basic Law. While between these principles and the European “Constitution” occur a certain *détente*, this is not to be said for the other aspects. In the area of the decision procedures, a “normalisation” takes place: The rights, for which Bundestag and Bundesrat fought during the ratification of the Maastricht Treaty, are now conferred upon all national parliaments. The pressure to adapt differs for Bundestag, Bundesrat and federal government. The Bundesrat, the German second chamber, is not really concerned by the changes. The parliament, the Bundestag, could profit from an optimisation of its internal organisation but is not forced to adopt. The federal government finally is already pressured to change, and the pressure will raise. Meanwhile, the government resisted and will probably continue to resist due to its internal power configuration.

Only a small number of competences is transferred to the European Union. A large number of changes is an adaptation of European constitutional law to everyday politics. By these transfers, the internal distribution of competences is not affected. To sum up, the effects of the constitutional treaty on the German polity one can expect are very limited, so that the meaning of the treaty for the German polity is also limited.

Resumé

Elaboré par la Convention européenne et remanié par la Conférence intergouvernementale des États-membres de l'Union européenne, le *Traité établissant une Constitution pour l'Europe* est un projet complexe, riche et varié. D'où la compréhension incomplète de ses effets pour l'intégration européenne et pour les États-membres. L'objet du mémoire présenté est de montrer et de préciser les effets du traité constitutionnel pour les structures politiques et administratives (l'ordre institutionnel) de la République fédérale d'Allemagne (RFA). Ceci requiert deux pas: Dans un premier pas, les changements au niveau européen effectués par le traité sont établis. Dans un deuxième pas, les incompatibilités entre l'ordre institutionnel de la République fédérale et le nouveau ordre européen sont étudiées. Celles-ci peuvent susciter des changements de l'ordre institutionnel de la RFA, qui correspondent à la signification du Traité constitutionnel pour l'ordre institutionnel de la RFA (le sujet de ce mémoire).

Afin de répondre à la question inhérente, quatre dimensions de l'ordre institutionnel sont examinées: la distribution des compétences entre l'État fédéral et les Länder, le système décisionnel, l'organisation des institutions et les principes de la Loi fondamentale. Pendant que ces principes mènent à un léger détente (puisque le Traité constitutionnel renforce les valeurs et principes démocratiques), les autres dimensions ne trouvent pas une telle réponse simple. Pour le système décisionnel, on peut parler d'une « normalisation », parce que les droits que le parlement allemand (le Bundestag) et la deuxième chambre (le Bundesrat) ont acquis pendant la ratification du Traité de Maastricht sont maintenant donnés aux autres parlements nationaux. La pression de s'adapter diffère pour les différentes institutions fédérales: L'organisation interne du Bundesrat n'est guère concernée par les changements; le Bundestag pourrait profiter s'il optimisait ses procédures internes. Le gouvernement fédéral (Bundesregierung) n'a pas changé son organisation d'une manière à se faire remarquer même que la pression de s'adapter est relativement élevée. Le Traité constitutionnel ne ferait que augmenter la pression. Des compétences ne seront transférées à l'Union que marginalement. Beaucoup de changement ne sont que des légitimations *ex post*, c'est-à-dire des adaptations du droit primaire de l'Union au droit secondaire. La distribution interne des compétences entre l'État fédéral et les Länder n'est donc guère concernée. En conclusion, la signification du Traité constitutionnel pour l'ordre institutionnel de la RFA peut être jugé comme limitée.