

Eckpunkte einer erfolgreichen EU-Verfassung

Memorandum der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik

Der europäische Reformkonvent tagt seit mehr als einem Jahr – und noch immer ist die konkrete Ausgestaltung der künftigen EU-Verfassung nicht bekannt. In homöopathischen Dosen werden den Mitgliedern des Konvents und der interessierten Öffentlichkeit seit Anfang Februar einzelne Artikel offeriert. Da ein Gesamtentwurf noch aussteht, können einzelne Bausteine lediglich redaktionell bearbeitet werden. Dieser Ansatz hat allein bei den ersten 16 Artikeln zu über 1.000 Änderungsanträgen geführt. Obwohl sich die skeptischen Stimmen zu Zeitplan und Methode mehren, soll die neue EU-Verfassung bereits im Juni 2003 vorliegen.

In der Konsequenz bleiben nur wenige Wochen bis zum Ablauf der Frist, um zentrale Elemente wie die Macht- und Aufgabenteilung zwischen den Institutionen und die konkreten Ausführungsbestimmungen zu den Politikfeldern zu diskutieren und zu verabschieden. Über der Diskussion um Punkt und Komma der möglichen EU-Verfassung droht aber die große Linie verloren zu gehen. Aufgabe des Konvents und seines Präsidiums ist es nun, die Messlatte sichtbar zu machen, die es zu überspringen gilt. Die Eckpunkte der künftigen Verfassung müssen mit Inhalten versehen und miteinander verbunden werden.

1. Verfassungstraditionen berücksichtigen

Das Projekt Europa den Bürgern wieder näher zu bringen, ist ein zentrales Ziel des laufenden Reformprozesses. Ein nachvollziehbares Grundlegendokument ist daher von größter Bedeutung für die Identifikation der Bürger mit dem politischen Europa. Die künftige EU-Verfassung sollte daher die wesentlichen Elementen der europäischen Verfassungstradition aufgreifen.

In diesem Sinne sollten die Grund- und Bürgerrechte auch auf europäischer Ebene Rechtsverbindlichkeit erlangen. Die unter der Leitung von Roman Herzog ausgearbeitete europäische Grundrechtscharta sollte daher in ihrem vollen Wortlaut an einer herausgehobenen Stelle in die Verfassung aufgenommen werden.

Darüber hinaus muss die europäische Verfassung das Grundprinzip der Gewaltenteilung aufgreifen. Die exekutiven und legislativen Funktionen des Rates müssen klar voneinander getrennt werden. Der Rat sollte seine gesetzgeberischen Aufgaben künftig in Gestalt einer Staatenkammer ausüben. In den Politikfeldern, die (noch) nicht der gemeinschaftlichen Gesetzgebung unterliegen, sollten die Mitgliedstaaten im Rahmen von operativen Lenkungsräten zusammenkommen.

Entsprechend den Grundprinzipien der repräsentativen Demokratie sollte die europäische Verfassung die Beteiligung der Bürger über das Europäische Parlament wirksamer als bisher gewährleisten. Um die Bedeutung des Wahlaktes zu stärken, sollte dem Europäischen Parlament das Recht zur Wahl des Kommissionspräsidenten zugesprochen werden. Dies würde den parlamentarischen Charakter des politischen Systems der EU stärken und die Ausbildung transnationaler Parteien fördern.

2. Aufgabenprofil schärfen

Die europäische Verfassung muss die Werte und Grundprinzipien der EU, auf deren Grundlage die gemeinsamen Aufgaben und Ziele erst definiert werden können, klar bestimmen. Das mühsame Ringen der Konventsmitglieder um die einleitenden Grundsatzartikel der Verfassung ist daher ein essenzielles Unterfangen für die künftigen Erfolgchancen des Projekts Europa.

Zu einem klaren Aufgabenprofil gehört eine eindeutige Arbeitsteilung. Die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Union und der mitgliedstaatlichen Ebene muss auch das Spannungsfeld zwischen zentripetalen und zentrifugalen Kräften austarieren. Um künftigen Herausforderungen gerecht werden zu können, darf eine Kompetenzabgrenzung den Handlungsspielraum und die dynamische Entwicklungsfähigkeit der Union jedoch nicht übermäßig beschneiden.

Die Verantwortung für politische Erfolge und Misserfolge sollte klar zuzuordnen sein. Deshalb müssen die Aufgaben und Instrumente den einzelnen EU-Institutionen eindeutig zugewiesen werden. Für die Rechtsetzung sollten prinzipiell das Europäische Parlament als Bürgerkammer und der Rat als Staatenkammer gemeinsam verantwortlich sein. Gesetzesinitiativen sollten auch künftig prinzipiell von der Kommission erarbeitet werden. Exekutiventscheidungen in den noch primär zwischenstaatlich geprägten Politikbereichen, wie beispielsweise der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, sollten im Rahmen der operativen Lenkungsräte unter dem gemeinsamen Vorsitz der Mitgliedstaaten und der Kommission getroffen werden.

3. Führung gewährleisten

Die Handlungsfähigkeit der Union wird maßgeblich von der Fähigkeit der politischen Führungsspitzen abhängen, strategische Vorgaben zu definieren und deren Umsetzung

in konkrete Politik zu befördern. Das künftige Machtgefüge der Union muss den gemeinschaftlichen und zwischenstaatlichen Legitimationssträngen der Union als Verbund von Staaten und Bürgern gleichermaßen gerecht werden.

Die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament würde die Legitimität und Machtbasis der Kommission und ihres Präsidenten stärken und damit die Rolle der Brüsseler Behörde als Katalysator eines den gemeinsamen Interessen verpflichteten Integrationsmotors wieder beleben. Parallel dazu sollte der Europäische Rat künftig unter den Vorsitz eines von den Staats- und Regierungschef gewählten hauptamtlichen Präsidenten gestellt werden.

Um Konkurrenz und Reibungsverluste zu vermeiden, sollten die Aufgaben der jeweiligen Präsidenten klar benannt und voneinander abgegrenzt werden. Eine solche Aufgabenteilung bringt mehr Klarheit in die Führungsstrukturen der EU und macht die Verantwortlichkeit für Erfolge und Misserfolge auf der höchsten Ebene der politischen Führung in Europa zuordenbar. Eine eindeutige Zurechenbarkeit von Verantwortung, die den realen Machtverhältnissen Rechnung trägt, wird die weit verbreitete Praxis reduzieren, je nach Sachlage anderen die Schuld zuzuschreiben und europapolitische Erfolge für sich selbst zu verbuchen.

4. Handlungsfähigkeit sichern

Die Handlungsfähigkeit der Union erfordert nicht nur politische Führung, sondern auch klare und übersichtliche Mechanismen und Verfahrensweisen, um politische Absichtserklärungen rasch und sachgerecht in die politische Wirklichkeit umzusetzen.

Im Entscheidungsprozess sollte die qualifizierte Mehrheit im Rat deshalb als Standardverfahren festgeschrieben werden. Ausnahmen, die weiterhin Einstimmigkeit erfordern, müssen klar begründet und können gegebenenfalls unter einen zeitlichen Vorbehalt gestellt werden.

Doch nur wenn getroffene Entscheidungen umgesetzt werden, ist die Union tatsächlich handlungsfähig. Auch in Zukunft werden grundsätzlich die Mitgliedstaaten für die Umsetzung von Gesetzen verantwortlich sein. Jedoch rechtfertigt der Bedarf an einheitlicher Durchführung in bestimmten Fällen die Übertragung der Umsetzung an die Kommission. Doch bereits in den Rechtsakten muss aufgezeigt werden, wer für die Umsetzung verantwortlich ist, wer die Durchführung kontrolliert und welcher Zeitrahmen dafür vorgesehen ist.

Jede Entscheidung ist nur so gut wie die zur Verfügung stehende Mittelausstattung, um sie umzusetzen. Erst eine tragfähige Finanzverfassung ermöglicht eine nachhaltige Gestaltungsfähigkeit der EU. Für das Haushaltsverfahren gilt es daher, das Europäische Parlament und den Rat als gleichberechtigte Haushaltsinstanzen zu etablieren und zugleich Blockademöglichkeiten in einer erweiterten Union von vornherein entgegen zu wirken.

5. Fähigkeit zur Weiterentwicklung sicherstellen

Entscheidend für die Beständigkeit der europäischen Verfassung wird ihre Fähigkeit sein, Dynamik und Stabilität dauerhaft in Einklang zu bringen. So muss die EU einerseits einen klar umrissenen Grundkonsens definieren, andererseits jedoch Neuerungen und institutionelle Anpassungen an veränderte Verhältnisse zulassen.

In einer erweiterten Union droht die Fortentwicklung der europäischen Integration in zentralen Bereichen am fehlenden Willen einzelner Mitgliedstaaten zu scheitern. Flexible Mechanismen der Zusammenarbeit sollten daher eine Weiterentwicklung der Union erlauben. Der Konvent muss das seit Amsterdam im Vertrag zur Verfügung stehende Differenzierungsinstrument der "verstärkten Zusammenarbeit" in die künftige Verfassung übernehmen und zugleich von restriktiven Ausführungsbestimmungen befreien. Nur so können die Gestaltungspotenziale des Instruments effektiv genutzt und die verstärkte Zusammenarbeit als glaubwürdige Alternative gegenüber einer Blockadepolitik eingesetzt werden.

Immer wieder werden Anpassungen der Verfassung an die veränderten Rahmenbedingungen notwendig sein. Das heutige Vertragsänderungsverfahren wird sich in einer erweiterten Union als nicht praktikabel erweisen. Die Reform der konstitutionellen Bestimmungen des ersten Teils einer zweigeteilten Verfassung sollte weiterhin hohen Hürden unterliegen. Veränderungen sollten im Rahmen eines Konvents vorbereitet und dem Europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten zur Ratifikation vorgelegt werden. Die Ausführungsbestimmungen im zweiten Verfassungsteil sollten dagegen einem vereinfachten Revisionsverfahren ohne Einstimmigkeitszwang und Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten unterworfen sein.

Es muss sichergestellt werden, dass die Verfassung nach ihrer Erarbeitung durch den Konvent sowie der Annahme durch die Staats- und Regierungschefs auch in Kraft treten kann. Bereits im Verfassungsentwurf muss daher festgelegt werden, dass die Verfassung für die Staaten, die ihre Zustimmung erteilen, nicht an der fehlenden Ratifikation einzelner Mitgliedstaaten scheitern darf. Die Verfassung sollte daher bereits nach der Ratifizierung durch eine festgelegte Anzahl von Staaten, die eine Mindestzahl von Bürgern vertreten, in Kraft treten. Sollten einzelne Staaten oder deren Bürger die Verfassung mehrfach ablehnen, müssten diese ihre Mitgliedschaft zur Disposition stellen.

Konsequenzen für die Konventsarbeit

Wenn die Bürger wieder für ein zukunftsfähiges und erfolgsorientiertes Europa gewonnen werden sollen, darf der Konvent kein Konsenspaket ohne Durchschlagskraft vorlegen. Über den grundsätzlichen Rahmen der künftigen Verfassung hinaus müssen mutige Eingriffe an der Substanz der heutigen Vertragsbestimmungen erfolgen, um Handlungs- und Entwicklungsfähigkeit der Union zu verbessern. Kann darüber im

Konvent kein Konsens erzielt werden, so steht das Projekt der Integration insgesamt auf dem Spiel – ein Auseinanderdriften der EU-Staaten wird vom Worst-Case-Szenario zur realistischen Option. Nur ein ambitioniertes Ergebnis kann die EU als vitale Erfolgsgemeinschaft fit für künftige Herausforderungen machen. Diese Alternativen müssen klar benannt werden.

Der Abschluss der Konventsarbeiten bis Ende Juni scheint nun beschlossene Sache zu sein. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass dieser Zeitplan zu Lasten der Qualität gehen wird. Ziel des Konvents muss ein Gesamtwerk sein, das die Regierungskonferenz durch seine Stringenz verpflichtet, dieses auch so zu übernehmen. Deshalb sollte das Plenum des Konvents in bester parlamentarischer Tradition die Möglichkeit erhalten, den Gesamtentwurf des Verfassungstextes in mindestens zwei Lesungen zu beraten. Das braucht Zeit. Nach der Vorlage des ersten Durchlaufs aller Artikelvorschläge für den ersten und zweiten Verfassungsteil sollten das Präsidium und sein Sekretariat in Klausur gehen und ein überarbeitetes Gesamtkonzept vorlegen, für das dann nochmals ausreichend Raum zur Diskussion besteht. Was in fünfzig Jahren mühsam gewachsen ist, darf jetzt nicht überhastet in ein zu enges Korsett gepresst werden. Flickwerk würden die Bürger durchschauen und nicht akzeptieren.