

DER BÜRGER IM STAAT

54. Jahrgang **Heft 1** 2004

Die Osterweiterung der EU



Landeszentrale
für politische Bildung
Baden-Württemberg

Inhaltsverzeichnis

Die Osterweiterung der EU

Martin Große Hüttmann Die Osterweiterung der Europäischen Union	4	Thomas Fischer Eine Verfassung für das große Europa	56
Stephanie Weiss Die Erweiterung aus der Sicht der Beitrittskandidaten	11	Franco Algieri Die erweiterte EU als internationaler Akteur	63
Mechthild Schrooten Ökonomische Perspektiven der EU-Osterweiterung	17	Jürgen Gerner Die Erweiterung der EU – eine Chance für Baden-Württemberg	69
Barbara Lippert Finanzielle Handlungsfähigkeit und Gemeinschaftspolitiken	20	Claudia Philipp Hans Furler – ein Europäer der ersten Stunde	71
Wilhelm Knelangen Die Innen- und Justizpolitik der EU und die Erweiterung	28	Buchbesprechungen	75
Elmar Hönekopp Arbeitsmarktperspektiven in der erweiterten Europäischen Union	34		
Marcus Höreth Die erweiterte EU in der Legitimitätskrise	41		
Claus Giering Die institutionellen Konsequenzen der EU-Erweiterung	48		

Einzelbestellungen und Abonnements bei der Landeszentrale (bitte schriftlich)

Impressum: Seite 27

Bitte geben Sie bei jedem Schriftwechsel mit dem Verlag Ihre auf der Adresse aufgedruckte Kunden-Nr. an.

Eine Verfassung für das große Europa

THOMAS FISCHER

Das Scheitern des Brüsseler Gipfels im vergangenen Jahr zeigt einmal mehr die Lähmung der EU durch nationale Einflüsse. Auf diesem Gipfel wurde nicht nur ein Verfassungsentwurf zur Disposition gestellt. Der ernüchternde Ausgang der Verhandlungen lässt erahnen, wie schwierig sich die Konsensfindung nach der Erweiterung gestalten wird. Die innere Konsolidierung einer EU mit 25 und mehr Mitgliedern wird für die Handlungs- und Regierungsfähigkeit der Union von entscheidender Bedeutung sein. Zu befürchten ist, dass sich große Teile der Bevölkerungen der neuen Mitgliedstaaten – wenn die erste Euphorie verfliegen ist – immer weniger mit dem „Projekt Europa“ identifizieren. Dies verdeutlicht auch, warum bloße Vertragsreformen nicht mehr ausreichen. Ausschlaggebend für die Notwendigkeit einer Verfassung ist die zunehmende Legitimationsschwäche, die das europäische Einigungswerk im Spannungsfeld zwischen anhaltender Vertiefung des Integrationsprozesses und Erweiterung kennzeichnet. Gerade hier könnte eine europäische Verfassung mit einem gemeinsamen Rechtskanon, mit einer gleichgewichtigen Gewaltenteilung und einer präzisen Abgrenzung zwischen europäischen und nationalstaatlichen Ebenen Abhilfe schaffen. Der Beitrag von Thomas Fischer analysiert die strukturellen Reformfortschritte, die in dem Verfassungsentwurf des Konvents erreicht werden konnten. Bei aller Kritik zeigt sich, dass die Reformvorschläge zur demokratischen Legitimation europäischen Regierens beitragen und die politische Zweckbestimmung der EU glaubwürdiger als bislang vermitteln. Red.

EUROPA (VER-)FASSUNGSLOS?

„Europa (ver-)fassunglos“ – diese knappe Formel umschreibt wohl am besten den Grundtenor vieler Pressestimmen, die unmittelbar nach dem Fehlschlag des Brüsseler Gipfels vom 12./13. Dezember 2003 zu hören waren.¹ Nach dem „Verfassungsfiasko“² taumelte die Europäische Union „groggy wie ein angezählter Boxer“³ in das europapolitische Jahr 2004, in dem zum 1. Mai seine Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten ansteht. Wie „Kamikazepiloten“⁴ hätten die Staats- und Regierungschefs das erste gemeinsame Großprojekt der EU-25 scheitern lassen.⁵

Die Enttäuschung, die in all diesen Kommentaren durchschlägt, verwundert kaum. Schließlich haben der Europäische Konvent und die anschließende Regierungskonferenz seit beinahe zwei Jahren über die neue konstitutionelle Grundordnung für das große Europa gerungen. Angesichts dieses beeindruckenden

Kraftaktes hätte kaum jemand einen so ernüchternden Ausgang der Verhandlungen für möglich gehalten. Und doch waren viele der frustrierten Reaktionen in den Medien und der Öffentlichkeit aus dem Moment geboren⁶ und haben deshalb zu Unrecht den Eindruck erweckt, die erweiterte Europäische Union drohe nun in ein vertragsrechtliches Vakuum abzustürzen. Sollte es nicht doch noch gelingen, die Verfassungsberatungen zu einem erfolgreichen Abschluss zu führen, so werden die Bestimmungen des im Februar 2003 in Kraft getretenen Nizza-Vertrages für das große Europa Anwendung finden. Rein rechtstechnisch betrachtet ist damit zumindest die institutionelle Erweiterungsfähigkeit der Europäischen Union gewährleistet.⁷

MÜHSAME KONSENSFINDUNG NACH DER ERWEITERUNG

Schwerer wiegt an dem Brüsseler Debakel hingegen, dass sich am Ende der Verfassungsberatungen erneut die lähmende Logik nationaler Einflusswahrung durchgesetzt hat, die seit Beginn des Erweiterungsprozesses die Reformanstrengungen für ein handlungsfähiges Europa prägt. Die vom Konvent angeregte Einführung einer doppelten Mehrheit für Abstim-

mungen im Ministerrat, die mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten sowie mindestens sechzig Prozent der EU-Bevölkerung umfassen würde, sollte zum Hauptstreitpunkt in der Anfang Oktober 2003 eröffneten und nur knapp drei Monate dauernden Regierungskonferenz zur künftigen EU-Verfassung werden.⁸

Der unergiebigste Verlauf dieser ersten Regierungsverhandlungen im Kreis der EU-25 lässt darauf schließen, wie viel schwieriger sich nach der Erweiterung die ohnehin mühsame Konsensfindung zu Grundfragen der Integration gestalten könnte. Ein besonderes Schlaglicht auf die konfliktreichere Verhandlungskultur, die sich im großen Europa abzeichnet, hat die unnachgiebige Ablehnung der polnischen Unterhändler gegenüber dem Konventsvorschlag geworfen, die mit der Parole „Nizza oder der Tod“ in die Beratungen gingen. Ihnen standen vor allem die Vertreter der deutschen Bundesregierung gegenüber, die in ihrer Befürwortung der doppelten Mehrheitsregel ebenfalls kaum Kompromissbereitschaft erkennen ließen.

Die Unfähigkeit, in dieser zentralen Machtfraße eine Einigung zu erzielen, führte in letzter Konsequenz dazu, dass die gesamte sechzehn Monate währende Vorarbeit des Konvents an einem Verfassungsentwurf zur Disposition gestellt wurde. Gerade daran lässt sich aber er-



DER PRÄSIDENT DES EU-KONVENTS, VALÉRY GISCARD D'ESTAING BEI EINER PRESSEKONFERENZ IN BRÜSSEL AM 17.10.2003. BITTE KEINE ÄNDERUNGEN MEHR: MIT DIESEM APPELL AN DIE EUROPÄISCHEN REGIERUNGEN HAT DER EU-KONVENT IN BRÜSSEL SEINE ARBEIT AN DER EUROPÄISCHEN VERFASSUNG BEENDET.

Fotonachweis:
picture-alliance/dpa/
dpaweb

messen, wie sehr das ursprüngliche politische Mandat des Konvents durch die Debatte in der Regierungskonferenz aus dem Blick geraten ist, die demokratischen Verfassungsfundamente europäischen Regierens zu festigen.

DAS MANDAT DES EUROPÄISCHEN KONVENTS

Nach Nizza sollte das Hauptaugenmerk der nächsten Vertragsreform eben nicht mehr ausschließlich auf den institutionellen Anpassungserfordernissen für eine handlungsfähige EU mit 25 und mehr Mitgliedstaaten liegen. In der Zukunftserklärung des Gipfels von Laeken im Dezember 2001 wird zwar wiederum die Verwirklichung effizienter EU-Entscheidungsverfahren und EU-Organe angesprochen. Diesmal ist sie aber in die breiter angelegte Zielsetzung eingebettet, eine tragfähige Legitimationsbasis für die erweiterte Europäische Union zu schaffen.⁹

Der ursprüngliche Impuls zu dieser Neuorientierung ging von der Debatte über die künftige Verfassung Europas aus, die der deutsche Außenminister *Joschka Fischer* mit seiner berühmten Berliner Humboldt-Rede vom 12. Mai 2000 – also parallel zur Regierungskonferenz von Nizza – angestoßen hatte. Vor dem Hintergrund der anstehenden Erweiterung stützte *Fischer* seine Modellüberlegungen für eine europäische Föderation auf die Ausgangsbeobachtung, dass die Menschen an ihren „Sicherheit und Geborgenheit vermittelnden Nationalstaaten“ umso mehr festhalten, je mehr Globalisierung und Europäisierung „bürgerferne Superstrukturen und anonyme Akteure“ schaffen. Gerade in der erweiterten Union würden die Unterschiede zwischen den „politischen Nationalkulturen und deren demokratische[n] Öffentlichkeiten“ weiter zunehmen. Deshalb erweise sich die bisherige Vorstellung eines europäischen Bundesstaates, der „als neuer Souverän die alten Nationalstaaten und ihre Demokratien ablöst, als ein synthetisches Konstrukt jenseits der gewachsenen europäischen Realitäten.“ Die politische Finalität der Integration liege in der „Realisierung des Projektes einer europäischen Verfassung, deren Kern die Verankerung der Grund-, Menschen- und Bürgerrechte, einer gleichgewichtigen Gewaltenteilung zwischen den europäischen Institutionen und einer präzisen Abgrenzung zwischen der europäischen und nationalstaatlichen Ebene sein muss.“¹⁰

Dreh- und Angelpunkt von *Fischers* Zukunftsvision für das große Europa war das Konzept der „Souveränitätsteilung“ zwischen Föderation und Nationalstaat, das entscheidend dazu beitragen sollte, die gerade unter Europaskeptikern lange Zeit übliche Gleichsetzung des Verfassungsbegriffs mit einem europäischen Superstaat zu überwinden. So bekannte sich auch der französische Staatspräsident *Jacques Chirac* gut einen Monat später in seiner Rede vor dem Deutschen Bundestag erstmals zum Begriff einer europäischen Verfassung. Im August 2002 kam es dann zu einem echten Durchbruch als sogar die britische Regierung ihre traditionellen Vorbehalte fallen ließ und Außenminister *Jack Straw* vor der Edinburgher Handelskammer eine Verfassung für Europa forderte.¹¹

DER „POST-NIZZA-PROZESS“

Der enttäuschende Ausgang der Nizza-Reform trug das ihre dazu bei, dass die Verfassungsdebatte gewissermaßen den Sprung in die Verträge schaffte. Getrieben von der Sorge, dass das dürftige Verhandlungsergebnis zum allgemeinen Europaverdross beitragen und den ohnehin mit der Erweiterungsperspektive verbundenen Ängsten der EU-Bürger weiter Vorschub leisten könnte, nahmen die Staats- und Regierungschefs der EU-15 die „Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union“ in die Schlussakte des Nizza-Vertrages auf.¹² Dort bekundeten sie ihre Absicht, eine „eingehendere und breiter angelegte Diskussion über die Zukunft der Europäischen Union“ zu initiieren. Neben dem Vertragsstatus der EU-Grundrechtecharta, einer weiteren Vereinfachung der Verträge und der künftigen Rolle der nationalen Parlamente im europäischen Entscheidungsgefüge sollte im Rahmen dieser öffentlichen Debatte die Frage einer „genaueren, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechenden Abgrenzung der Zuständigkeiten“ diskutiert werden. Zur Begründung dieser vier Reformschwerpunkte wurde angeführt, „dass die demokratische Legitimation und die Transparenz der Union und ihrer Organe verbessert und dauerhaft gesichert werden müssen, um diese den Bürgern der Mitgliedstaaten näher zu bringen.“

Was so Ende 2000 als „Post-Nizza-Prozess“ begann, sollte binnen kürzester Zeit eine erstaunliche Dynamik entwickeln. Zum Abschluss der belgischen EU-Präsidentschaft nahm der Europäische Rat im Dezember 2001 in Laeken eine weitere Zukunftserklärung an, um die Inhalte und das Verfahren zur Vorbereitung der nächsten EU-Reformrunde zu konkretisieren.¹³ In rund 60 Einzelfragen wird dort eine Zukunftsagenda umrissen, die auf eine Totalrevision des europäischen Vertragswerkes hinausläuft und – so wörtlich – den „Weg zu einer Verfassung für den europäischen Bürger“ aufzeigen soll.¹⁴ Im Mittelpunkt der beabsichtigten Systemreformen müsse dabei laut der Erklärung von Laeken die „demokratische Herausforderung Europas“ stehen. Der Bürger verstehe unter „verantwortungsvollem Regierungshandeln“ auf EU-Ebene „mehr Ergebnisse, bessere Antworten auf konkrete Fragen, nicht aber einen europäischen Superstaat oder europäische Organe, die sich mit allem und jedem befassen. Kurz: der Bürger verlangt ein klares, transparentes, demokratisch bestimmtes gemeinschaftliches Konzept“.¹⁵

DER KONVENT ZUR ZUKUNFT EUROPAS

Dass der europäische Verfassungsprozess vorrangig auf eine Festigung der demokratischen Legitimationsgrundlagen des Integrationsprozesses abzielte, unterstreicht auch das neue Reformverfahren, das in Laeken beschlossen wurde. Analog zu dem Prozedere für die in Nizza feierlich proklamierte EU-Grundrechtecharta wurde ein „Konvent zur Zukunft Europas“ einberufen. Damit wurde den diplomatischen Geheimverhandlungen im Rahmen von Regierungskonferenzen, die alle bisherigen Vertragsänderungen prägten, zumindest ein verhältnismäßig offenes Verfahren vorge-

schaltet. Unter dem Vorsitz des vormaligen französischen Staatspräsidenten *Giscard d'Estaing* nahm der aus Regierungsvertretern und nationalen Abgeordneten der insgesamt 28 Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten sowie Mitgliedern des Europäischen Parlaments und der Kommission zusammengesetzte Konvent zur Zukunft Europas am 1. März 2002 seine Beratungen auf.¹⁶ Rund sechzehn Monate danach präsentierte das Gremium am 18. Juli 2003 seinen Entwurf für einen „Vertrag über eine Verfassung für Europa“,¹⁷ den es als Verhandlungsgrundlage für die anschließende Regierungskonferenz vorbereitet hatte.

VERFASSUNGSGEBUNG IM LICHT DER ERWEITERUNG

Alleine mit den gesteigerten Anforderungen an die Handlungsfähigkeit ihrer Institutionen, die sich aus der wachsenden Zahl an Mitgliedstaaten und der damit verbundenen zunehmenden Interessenheterogenität ergeben, lässt sich der Ruf nach einer neuen konstitutionellen Grundordnung für das große Europa kaum rechtfertigen. Um die Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, hätte es im Zweifelsfall ausgereicht, eine weitere Vertragsreform zu vereinbaren. Ausschlaggebend für die Notwendigkeit einer Verfassung ist vielmehr die zunehmende Legitimationsschwäche, die das europäische Einigungswerk im Spannungsfeld zwischen anhaltender Vertiefung des Integrationsprozesses und Erweiterung kennzeichnet.¹⁸

Dieser doppelte Systemwandel ist es, der Europa bis an den Punkt einer schweren Identitätskrise geführt hat. Beredtes Zeugnis davon geben die niedrigen Zustimmungsraten, die die EU-Zugehörigkeit ihres Landes, aber auch der anstehende Beitritt der zehn Neumitglieder bei den mitgliedstaatlichen Bevölkerungen in der EU-15 finden. In beiden Fällen gilt, dass dort laut der jüngsten Umfrageergebnisse nicht einmal mehr jeder Zweite dafür ist.¹⁹

Dagegen ist in den acht mittel- und osteuropäischen Neumitgliedern zwar zu beobachten, dass die Befürwortung einer EU-Mitgliedschaft dort unverändert relativ hoch liegt.²⁰ Zum Ausdruck gekommen ist dies zuletzt in den dortigen Beitrittsreferenden des Jahres 2003. Ein Grund dafür mag jedoch darin liegen, dass all ihre Regierungen die Aussicht auf massive materielle Vorteile in den Vordergrund ihrer EU-Kampagnen gestellt haben und damit extreme Erwartungshaltungen erzeugt haben. Hinzu kommt noch, dass die EU-Zugehörigkeit in den mittel- und osteuropäischen Neumitgliedern primär wahrgenommen wird als der politische und wirtschaftliche Anschluss an den Westen, weniger aber als Einbindung in einen Integrationsprozess, in dessen Wesen es liegt, dass sie ihre gerade erst erlangte nationale Souveränität mit der EU-Ebene teilen müssen.²¹

ZENTRIFUGALE KRÄFTE WERDEN ZUNEHMEN

Eben deshalb ist aber zu erwarten, dass die anfängliche Beitrittseuphorie verfliegen dürfte und die EU nach ihrer Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten zunächst schwierige Jahre der in-

neren Konsolidierung vor sich haben wird. Die von einer EU-Mitgliedschaft erhoffte Wohlstandssteigerung wird sich nicht auf die Schnelle einstellen. In den Bevölkerungen der Beitrittsländer dürften die geringen Kenntnisse darüber, um welche Art von politischem Gebilde es sich bei der EU eigentlich handelt, zu Enttäuschung und integrationspolitischen Abwehrreaktionen führen.²² All dies wird kaum spurlos an den Zustimmungswerten zu einer EU-Mitgliedschaft vorübergehen.

Die zentrifugalen Kräfte, die an Europas Einheit zerren, werden somit in der EU-25 drastisch zunehmen. Entgegenzusetzen hat die Europäische Union ihnen bislang nur die „schrecklich spröde ‚Identität‘ einer Rechtsgemeinschaft“.²³ Dass diese allein längst nicht mehr ausreicht als verbindender Kitt für ein großes Europa, dessen Finalität in einer „Politischen Union“ liegen soll, hat schon das Jahr 2003 hinreichend belegt: Nach der Klufft, die sich zwischen dem „alten“ und dem „neuen Europa“ rund um den Irak-Krieg aufat, folgten die Auseinandersetzungen mit Deutschland und Frankreich um die Einhaltung des Wachstums- und Stabilitätspaktes. Und schließlich führte der Machtpoker um die künftigen Abstimmungsregeln im Rat der EU nicht nur zum Scheitern des Brüsseler Verfassungsgipfels, sondern auch noch dazu, dass die Frage der künftigen Finanzausstattung und Mittelverteilung in der EU-25 durch den Nettozahler-Brief der Sechs²⁴ als Hebel für die Durchsetzung verfassungspolitischer Interessen angesetzt worden ist.

WEGE ZUR VERFASSUNGS- UND WERTEGEMEINSCHAFT

In diesen jüngsten Konflikten spiegelt sich das Dilemma einer Europäischen Union wider, die durch die inzwischen erreichte Dichte der politischen und wirtschaftlichen Integration zwar längst allgegenwärtig im täglichen Leben der Unionsbürger ist. Gerade durch die Erweiterung scheint sie sich aber weiter denn je davon zu entfernen, dass sich große Teile der Bevölkerungen in allen Mitgliedstaaten mit dem Projekt Europa identifizieren. Und genau hier will die neue Verfassung für das große Europa Abhilfe schaffen. Sie soll die Basis einer europäischen Verfassungs- und Wertegemeinschaft bilden. Neben der Demokratisierung europäischer Entscheidungsverfahren und der Sicherung der Regierungsfähigkeit auf EU-Ebene, die in diesem Band an anderer Stelle behandelt wurden,²⁵ hat sich der Europäische Konvent insbesondere mit vier Wegen befasst, um diesem Ziel näher zu kommen:

- der Schaffung von mehr Transparenz durch die Bündelung der Verträge in einem einzigen Verfassungsdokument;
- der Verankerung einer gemeinsamen Wertebasis, vor allem durch die Inkorporation der EU-Grundrechtecharta in die EU-Verfassung;
- einer wirksameren Machtbegrenzung und Aufgabenkonzentration durch die Neuordnung der Zuständigkeitsverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten sowie ein wirksameres Verfahren der Subsidiaritätskontrolle bei der Ausübung europäischer Kompetenzen;

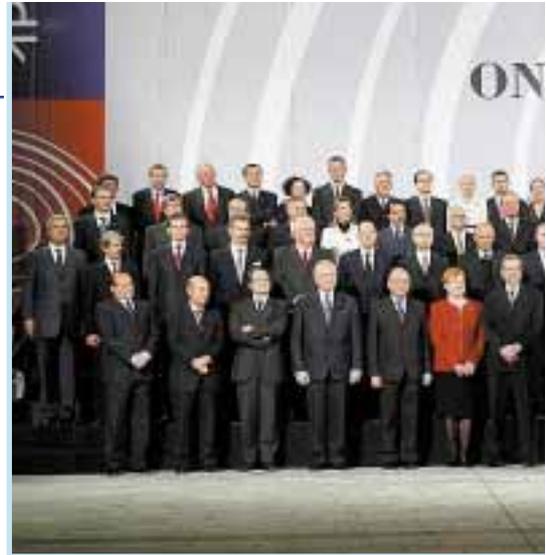
- einer Verbesserung der horizontalen Gewaltenteilung zwischen den EU-Institutionen mittels Einführung einer neuen Normenhierarchie für die Handlungsinstrumente der Union.

Obwohl die folgende Bewertung der Reformfortschritte, die in dem Verfassungsentwurf des Konvents jeweils erreicht werden konnten, durchaus gemischt ausfällt, zeigt sich doch, dass sie insgesamt in die richtige Richtung weisen, um zur Legitimität und demokratischen Legitimation europäischen Regierens beizusteuern.

MEHR TRANSPARENZ DURCH VERTRAGSVEREINFACHUNG

Beim ersten Blick in den Konventsentwurf vom 18. Juli 2003 drängt sich der Eindruck auf, dass der Auftrag von Nizza und Laeken nicht erfüllt wurde, die Vertragsgrundlagen zu vereinfachen, um sie klarer und verständlicher zu machen. Noch immer haben die vier Teile des Dokumentes mit immerhin zwei Präambeln zum Gesamttext und zur Grundrechtecharta, mit insgesamt 465 Artikeln, fünf Protokollen und drei Erklärungen einen beachtlichen Umfang. Dennoch erweist sich bei etwas genauerem Hinsehen, dass der Konvent durchaus Einiges in Sachen Transparenz geleistet hat. Nicht zuletzt durch die Verleihung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit an die Europäische Union wurde es möglich, die bisherige vertragliche Drei-Säulen-Konstruktion aufzulösen. Die Trennung zwischen der ersten Säule der Gemeinschaftspolitik einerseits und der zweiten und dritten Säule rein zwischenstaatlicher Zusammenarbeit in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie in polizeilichen und strafrechtlichen Angelegenheiten entfällt künftig. In Teil I und der EU-Grundrechtecharta, die nun als gesonderter Teil II aufgenommen wurde, führt der Konventsentwurf all jene Grundlagenbestimmungen zusammen, die sich üblicherweise in nationalen Verfassungen finden: Definiert werden dort die Ziele, Werte und demokratischen Prinzipien der Europäischen Union ebenso wie die Grundzüge der Zuständigkeitsverteilung und -ausübung, ihr institutioneller Rahmen und die zentralen Regelungen für ihre Finanzierung. In Teil III folgen dann gemäß dem Prinzip der begrenzten Ermächtigung die Bestimmungen zu den Einzelpolitiken der Union, die weitgehend aus den früheren Verträgen übernommen wurden. Teil IV enthält schließlich die Schlussbestimmungen.

Damit ist das Gesamtdokument aber immer noch weit davon entfernt, dem Bürger die Grundlagen der politischen Ordnung des großen Europa in einer einfachen und abstrakten Form zu vermitteln, wie dies in aller Regel bei nationalen Verfassungen der Fall ist. Der Herausbildung einer Verfassungsidentität steht die nach wie vor komplexe Sprache des Textes im Wege. Strukturell erschließen sich die Handlungsmöglichkeiten und -grenzen der Unionsebene dem Leser erst vollständig, wenn er sich zusätzlich zu der knappen Zuständigkeitssystematik in Teil I auch mit den 342 (!) Bestimmungen des Teils III zu den einzelnen Unionspolitiken vertraut macht.



BEIM „FAMILIENFOTO“ ZUM ABSCHLUSS DES EU-GIPFELS IN KOPENHAGEN (2002) STEHEN DIE STAATS- UND REGIERUNGSCHEFS SOWIE AUßENMINISTER DER EU GEMEINSAM MIT DEN BEITRIITSKANDIDATEN UNTER DEM LOGO „ONE EUROPE“. WIE SICH DAS PLAKATIVE MOTTO „ONE EUROPE“ IN EINEM GRUNDKANON KULTURELLER UND POLITISCHER WERTORIENTIERUNGEN NIEDERSCHLÄGT, IST NOCH OFFEN.

Fotonachweis: picture-alliance/dpa/dpaweb

Insgesamt ist der Konvent bei der Vertragsvereinfachung auf halbem Wege stehen geblieben, indem er sich gegen eine echte Zweiteilung der Verträge entschieden hat, wie sie von der so genannten „Gruppe der Weisen“ schon 1999 vorgeschlagen worden war.²⁶ Obwohl seit geraumer Zeit verschiedene Modelle für eine solche Trennung zwischen einem EU-Basis- oder Grundvertrag und einem weiteren Vertragstext mit Ausführungsbestimmungen vorliegen,²⁷ schreckten die Konventsmitglieder vor dem konsequenten Schritt zurück, die Teile I, II und IV zu dem eigentlichen Verfassungsdokument zusammenzubinden und die Detailregelungen in Teil III in ein separates Dokument auszulagern.

ERFORDERNIS EINER GEMEINSAMEN WERTEBASIS

Im zusammenwachsenden Europa werden die Schwierigkeiten zunehmen, auf der Basis eines von allen EU-Mitgliedern geteilten Grundkanons an kulturellen und politischen Wertorientierungen gemeinsam zu handeln. Ein erstes Schlaglicht darauf warfen die Auseinandersetzungen in der EU-25 über die Aufnahme eines Gottesbezuges in die EU-Verfassung.²⁸ Dennoch erschüttert die anstehende Erweiterung um die zehn Neumitglieder noch nicht nachhaltig die Wertefundamente der Union – sieht man einmal von der wesentlich ausgeprägteren Neigung zur Intoleranz gegenüber einzelnen Minderheitengruppen ab.²⁹ Noch deutlicher spürbare Belastungen werden von der für 2007 angestrebten Mitgliedschaft Rumäniens und Bulgariens ausgehen. Sollte es längerfristig aber zu einem EU-Beitritt der Türkei kommen, so dürfte dies zum eigentlichen Lackmustertest für die politische Identität und das Selbstverständnis der Europäischen Union als demokratische und kulturelle Wertegemeinschaft werden. Dies unterstreichen auch jüngste Ergebnisse aus der empirischen Werteforschung.³⁰ So



wird zwar die Einschätzung, dass die Demokratie die beste aller Regierungsformen ist, von einem Großteil der Bürger in allen 28 Ländern geteilt. Allerdings liegt der Anteil derer, die dabei autoritäre Führungsstrukturen befürworten, in der EU-25 bei rund einem Viertel, in Rumänien und Bulgarien bei über der Hälfte und in der Türkei sogar bei zwei Dritteln der Befragten. Auf die Frage, ob Männer eher ein Recht auf Arbeit haben als Frauen, wenn die Arbeitsplätze knapp werden, stimmen rund 20% der Bürger in der EU-15 und gut 25% in den zehn Neumitgliedern zu. In Rumänien und Bulgarien sind es dagegen schon 37%, während in der Türkei knapp 62% der Befragten diese Auffassung vertreten. Diese wachsende „Wertekluff“ im Zuge der nächsten Erweiterungswellen darf nicht aus dem Blick geraten, wenn verständlich werden soll, weshalb die Inkorporation der EU-Grundrechtecharta in den Verfassungsentwurf als einer der größten Erfolge des Konvents bezeichnet werden kann.

CHARTA FÖRdert DIE IDENTIFIKATION

Sicherlich würde der Charta im Falle eines Inkrafttretens der neuen EU-Verfassung eine wirksamere Machtbegrenzungs- und Rechtsschutzfunktion für den Einzelnen zukommen, weil sie damit Rechtsverbindlichkeit erhielte. Verglichen mit dem derzeitigen Grundrechtsschutz der Unionsbürger, der auf die Europäische Menschenrechtskonvention und die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten gründet und durch das Richterrecht des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) gewährleistet wird, schließt die Charta wichtige Lücken auf Gebieten, wie dem Recht auf Informationsfreiheit oder dem Datenschutz.³¹ Besondere Bedeutung kommt diesem Umstand vor dem Hintergrund des entstehenden europäischen „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu, der mit stärkeren Eingriffsbefugnissen der EU-Ebene in der Innen- und Justizpolitik einhergeht. Diese berühren die Grundrechte von Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen viel unmittelbarer als dies im Bereich des Binnenmarktes oder anderer Unionspolitiken der Fall ist.³²

Noch wichtiger erscheint aber, dass die Aufnahme der Grundrechtecharta in den Verfassungsvertrag symbolhaft die Abkehr von den bislang dominant nutzenorientierten Legitimationsgrundlagen eines binnenmarktlastigen Integrationsprozesses signalisiert. Sie trägt zu der Identifikation der Unionsbürger mit einer

politischen Ordnung bei, die für Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte, Sicherheit und Demokratie steht.³³ Gerade weil sie diesen Wertekanon westlicher Demokratien verkörpert, bildet die Charta als integraler Bestandteil des Verfassungstextes eine rechtsverbindliche Messlatte für die Wertorientierungen in den künftigen Mitgliedstaaten. Und genau deshalb kommt diesem Ergebnis der Konventsberatungen zentrale Bedeutung für den künftigen Zusammenhalt des großen Europa zu.

MACHTBEGRENZUNG UND AUFGABENKONZENTRATION

Die Zuständigkeitsverteilung zwischen EU-Ebene und Mitgliedstaaten wirft zentrale Machtfragen auf,³⁴ ohne deren Beantwortung auch die Behandlung anderer Tagesordnungspunkte in den Verfassungsberatungen des Europäischen Konvents ins Leere gelaufen wäre.³⁵ So lässt sich der notwendige Umfang des Grundrechtsschutzes auf europäischer Ebene kaum klären, wenn nicht deutlich wird, wie weit die Ausübung hoheitlicher Gewalt durch die EU-Institutionen geht. Die Handlungsfähigkeit eines auf 25 und mehr Mitgliedstaaten erweiterten Europa hängt entscheidend davon ab, dass sich die EU-Ebene auf ihre wesentlichen Aufgaben konzentriert und diese im Rahmen effizienter Entscheidungsverfahren wahrnehmen kann. Demokratische Legitimation und Kontrolle europäischen Regierungshandelns setzen Transparenz in der Frage voraus, wer in Europa wofür verantwortlich ist. Ein entsprechend hoher Stellenwert wurde der Klärung der Kompetenzgrenzen in der Zukunftserklärung von Laeken eingeräumt. Von den rund 60 Fragen, die dort für die künftige politische Ordnung der Union formuliert werden, gelten alleine 24 der Neugestaltung des vertraglichen Zuständigkeitsgefüges. Dabei werden drei Dimensionen der vertikalen Arbeitsteilung thematisiert:

- die Schaffung einer transparenteren und trennschärferen Zuständigkeitssystematik;
- die Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten bzw. – so vorhanden – ihren Regionen;
- eine demokratisch hinreichend legitimierte und effiziente Kompetenzausübung auf EU-Ebene durch eine wirksamere Subsidiaritätskontrolle.

Mit der Annahme des Vorentwurfs des Konventspräsidiums für die künftige Struktur des Verfassungsvertrags vom 28. Oktober 2002³⁶ wurde für die Zuständigkeitssystematik bereits eine wichtige Vorentscheidung getroffen. Die bisherigen Vertragsbestimmungen zu den Einzelermächtigungen innerhalb der verschiedenen Gemeinschaftspolitiken blieben erhalten und wurden in einen gesonderten Verfassungsteil aufgenommen. In der endgültigen Fassung des Konventsentwurfs sind sie nun in dessen Teil III wiederzufinden.

Durch dieses Vorgehen konnten einerseits im Konvent ausufernde Konflikte über die Substanz europäischer Zuständigkeiten verhindert werden. Andererseits jedoch ist es deshalb zu keiner materiellen Überprüfung der Aufgabenverteilung zwischen der Europäischen

Union und den Mitgliedstaaten gekommen, wie sie in Laeken noch angedacht worden war. Immerhin ist es dem Konvent gelungen, eine nachvollziehbare Aufgabensystematik einzuführen. Damit wird ein wichtiger Schritt in Richtung größerer Transparenz und besserer demokratischer Kontrollierbarkeit europäischen Regierens vollzogen.

DIE NEUE AUFGABENSYSTEMATIK

Vorgesehen ist nun eine Unterscheidung zwischen drei Kompetenzkategorien:

- Ausschließliche Zuständigkeiten der Europäischen Union, in denen nur diese verbindliche Rechtsakte erlassen darf. Neben den für das Funktionieren des Binnenmarktes erforderlichen Wettbewerbsregeln gilt dies für die Währungspolitik im Euro-Raum, die gemeinsame Handelspolitik, die Zollunion und die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik. Zudem ist die Union ausschließlich verantwortlich für den Abschluss internationaler Übereinkommen, soweit dies notwendig ist, damit sie ihre interne Zuständigkeit wirksam ausüben kann.
- Bereiche mit geteilter Zuständigkeit, in denen sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten befugt sind, gesetzgeberisch tätig zu werden. Die zugehörigen Aufgabengebiete werden zunächst negativ abgegrenzt: Immer dann, wenn die Verfassung – und d.h. ihr Teil I oder Teil III – der Europäischen Union Kompetenzen zuweist, die nicht unter ihren ausschließlichen Zuständigkeiten oder der Kategorie ergänzender Maßnahmen aufgelistet sind, handelt es sich um Gebiete geteilter Zuständigkeit. Exemplarisch werden als „Hauptbereiche“ der Binnenmarkt, der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Landwirtschaft und Fischerei, Verkehr und transeuropäische Netze, Energie, die Sozialpolitik hinsichtlich der in Verfassungsteil III genannten Aspekte, die Strukturpolitik, der Umwelt- und Verbraucherschutz sowie das Gesundheitswesen genannt.
- Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen, welche die EU-Ebene ergreifen kann, ohne dass dadurch die grundsätzliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten angetastet wird. Im Einzelnen werden unter dieser Kategorie die Industriepolitik, der Schutz und die Verbesserung der menschlichen Gesundheit, die allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport sowie die Kulturpolitik und der Zivilschutz aufgelistet.

AUFGABENSYSTEMATIK VERSUS KOMPETENZKATALOG

Mit der Entscheidung für eine Aufgabensystematik in Teil I des Verfassungsvertrags, die durch die Einzelbestimmungen zu den Europapolitiken in Teil III auffüllungsbedürftig bleibt, hat sich der Konvent letztlich gegen das Ordnungsmodell eines Kompetenzkatalogs entschieden, wie ihn zum Beispiel das deutsche Grundgesetz kennt. Als Hauptargumente ge-

gen eine solche abschließende Auflistung wurde von der überwiegenden Mehrzahl der Konventsmitglieder angeführt, dass die dynamische Entwicklungsfähigkeit Europas durch ein zu rigides Kompetenzkorsett ernstlich bedroht wäre. Überdies ginge eine zu detaillierte Festlegung der Zuständigkeiten auf Kosten der Klarheit und Kürze des ersten Verfassungsteils mit den konstitutionellen Grundregeln für die Europäische Union.

Sicherlich sind diese Vorbehalte gegen einen Kompetenzkatalog durchaus begründet. Ihnen stehen aber zahlreiche Schwachstellen der nun gewählten Aufgabensystematisierung gegenüber. So werden im Konventsentwurf für die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie die „gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik“ gesonderte Kompetenzkategorien definiert, statt sie den Unterstützungsmaßnahmen bzw. den geteilten Zuständigkeiten zuzuweisen.

Hinzu kommt, dass nicht nur für die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, sondern auch für die „Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ in der Innen- und Justizpolitik besondere Durchführungsbestimmungen gelten. Dadurch entsteht der Eindruck, dass die bisherige Drei-Säulen-Struktur des EU-Vertrags, die durch den Konventsentwurf eigentlich überwunden werden soll, gewissermaßen „durch die Hintertür“ doch aufrechterhalten bleibt. Wie diese Beispiele veranschaulichen sollen, wurden im Konvent zwar beachtliche Fortschritte erzielt, eine wirklich stringente und transparente Ausgestaltung der konstitutionellen Zuständigkeitssystematik bleibt aber Gegenstand künftiger EU-Reformrunden.

VERÄNDERUNGEN IM AUFGABENPROFIL

Jenseits des Anliegens, eine bessere Zurechenbarkeit politischer Verantwortung durch die Einführung einer trennschärferen Kompetenzsystematik zu schaffen, haben die Mitgliedstaaten in der Zukunftserklärung von Laeken ihre Absicht bekundet, zu überprüfen, auf welchen Gebieten die EU zusätzliche Aufgaben übernehmen sollte bzw. ob möglicherweise eine Rückverlagerung von Zuständigkeiten zweckmäßig wäre. Angesichts der bevorstehenden Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten sowie der neuen internen und externen Herausforderungen an gemeinsames Handeln, die seit den Terroranschlägen auf die USA vom 11. September 2001 erkennbar geworden sind, scheint sich die Erkenntnis durchgesetzt zu haben, dass das bisherige Aufgabenprofil Europas die Leistungserwartungen seiner Bürger nicht mehr erfüllt. Zugleich erscheint eine stärkere Konzentration auf zentrale Zukunftsaufgaben, die möglichst präzise benannt und abgegrenzt werden müssen, als zentrale Voraussetzung für den Erhalt der Handlungsfähigkeit und Entscheidungsfähigkeit einer zunehmend heterogenen Union mit 25 und mehr Mitgliedern.

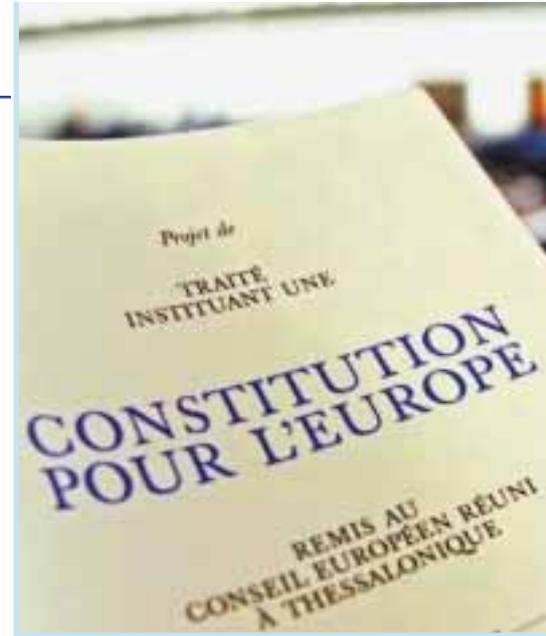
Gestützt auf Umfrageergebnisse zu den Erwartungen der Bürger bestand breites Einvernehmen zwischen den Konventsmitgliedern, dass Europa vor allem eine stärkere Rolle in der

Außen- und Sicherheitspolitik, in der Bekämpfung der internationalen Kriminalität, in der Kontrolle der EU-Außengrenzen sowie bei der Verwirklichung einer gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik zukommen müsse. Daran gemessen, fällt die Bewertung ambivalent aus. Die Tatsache, dass die Zahl der Fälle, in denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, von 137 auf 175 anwächst,³⁷ findet nicht zuletzt in den Bestimmungen des dritten Verfassungsteils zum „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ ihren Niederschlag. Mehrheitsentscheidungen sollen künftig bei Regelungen zur Grenzkontrolle – einschließlich der Entwicklung eines integrierten Grenzschutzsystems für die EU-Außengrenzen – und für die gesamte Asyl- und Einwanderungspolitik gelten.

Trotz dieser erheblichen Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU auf dem Gebiet der Innen- und Justizpolitik bleiben aber auch hier zahlreiche Gebiete zunächst der Einstimmigkeit unterworfen. Zu den insgesamt 78 Bereichen, in denen der Rat auch künftig einstimmig beschließen soll, gehören daneben die Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens, die Steuerharmonisierung, Teilbereiche des Handels mit Dienstleistungen und geistigem Eigentum, einzelne Gebiete der Umweltpolitik, die Diskriminierungsbekämpfung sowie – bis zum 1. Januar 2007 – die europäische Gesetzgebung zu den Struktur- und Kohäsionsfonds. Besonders bedauerlich ist, dass es in der Schlussphase der Konventsberatungen nicht mehr gelungen ist, in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheits- und Verteidigungspolitik die Einstimmigkeit deutlich einzuschränken. Dem großen Europa mit 25 und mehr Mitgliedstaaten droht damit auch mit dem neuen Verfahren als internationaler Akteur völlige Lähmung.

AUFBAU EUROPÄISCHER KOMPETENZEN

Jenseits der vermehrten Anwendung des Mehrheitsprinzips sieht der Verfassungsentwurf an einzelnen Stellen einen materiellen Ausbau europäischer Kompetenzen vor. In der Innen- und Justizpolitik gilt dies vor allem für die Befugnisse von Europol. Auf dem Gebiet äußerer Sicherheit sind primär eine neue „Beistandsklausel“, der sich alle EU-Mitgliedstaaten anschließen können, sowie eine „Solidaritätsklausel“ zu nennen, die die Mitgliedstaaten zur gegenseitigen Unterstützung bei Terroranschlägen oder im Katastrophenfall verpflichten. Und was schließlich die internen Politikfelder betrifft, so finden sich erweiterte oder neue EU-Befugnisse für den Schutz des geistigen Eigentums, durch die geteilte Zuständigkeit für die Energiepolitik sowie die öffentliche Gesundheit und das Recht zu ergänzenden Maßnahmen im Katastrophenschutz, der Raumfahrt und dem Sport. Auch mit der Ausdehnung ihrer Koordinierungsbefugnisse auf die Sozialpolitik, das Gesundheitswesen, die Industriepolitik, Kultur sowie die allgemeine und berufliche Bildung werden der EU-Ebene zusätzliche Handlungsspielräume eröffnet. Wenn auch in gedrossem Tempo, so setzt sich damit doch der integrationspolitische Langzeitrend von Brüsseler Kompetenzzu-



DIE GEDRUCKTE EU-VERFASSUNG AM 2.9.2003 IM EUROPAPARLAMENT IN STRASBURG. DER KONVENTSVORSITZENDE GISCARD D'ESTAING STELLTE DEN ENTWURF VOR.
Fotonachweis: picture-alliance/dpa

wachsen fort, ohne dass eine systematische Konzentration auf künftige Schlüsselaufgaben erkennbar wird. Durch die Erweiterung droht sich die Europäische Union jedoch vor allem mit ihrer fehlgesteuerten Umverteilungspolitik in der Agrar- und Strukturförderung sowie im Bereich der binnenmarktflankierenden Unionspolitiken endgültig zu verzetteln. So werden die mittel- und osteuropäischen Neumitglieder im Verein mit den Mittelmeerländern und Großbritannien das notwendige Stimmgewicht im Rat auf die Waage bringen, um EU-Regelungen zu umweltpolitischen Auflagen, dem Arbeitsschutz, in der Sozialpolitik oder dem Lebensmittelrecht ebenso verhindern zu können, wie wettbewerbsrechtliche Bestimmungen, die dem Hang der Transformationsländer zu einer interventionistischen Industriepolitik entgegenstehen.³⁸

Exemplarisch wird daran deutlich, wie sehr die veränderten Machtkonstellationen im großen Europa selbst auf Kerngebiete europäischer Zuständigkeit durchschlagen können. Um die beschränkten EU-Leistungskapazitäten auf die Bewältigung dieser Herausforderungen konzentrieren zu können, dürfen auch vereinzelte Kompetenzrückübertragungen an die Mitgliedstaaten nicht länger als Tabu behandelt werden. Sonst wird das große Europa immer weniger in der Lage sein, die Leistungsansprüche seiner Bürger zu erfüllen.

VERBESSERTE SUBSIDIARITÄTSKONTROLLE

Um deutlichere Grenzziehungen für die zulässige Reichweite und Intensität des Unionshandelns in deren einzelnen Aufgabenfeldern vorzunehmen, findet sich im Konventsentwurf ein neues Verfahren der Subsidiaritätskontrolle. Durch das neue Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit wird ein „Frühwarnmechanismus“ eingeführt, durch den die nationalen Parlamente erstmals direkt in die Entscheidungsfindung auf EU-Ebene eingebunden werden.



nenal Parlamente hat der Konvent eine Verfahrenslösung entwickelt, die zumindest auf längere Sicht ein deutliches Mehr an Bürgernähe in der europäischen Politik bringen könnte.

BESSERE GEWALTENTEILUNG DURCH NORMENHIERARCHIE

Indem er eine neue Normenhierarchie für europäische Steuerungsinstrumente einführt, soll der Verfassungsentwurf eine deutlichere Unterscheidung zwischen legislativen und exekutiven Handlungsformen der EU-Organe erlauben. Zu diesem Zweck definiert er sechs neue Typen von Instrumenten:

- Europäische Gesetze, bei denen es sich um Legislativakte mit allgemeiner Geltung handelt, die in all ihren Teilen verbindlich sind und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten.
- Europäische Rahmengesetze, die hinsichtlich der zu erreichenden Ziele für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet sind, verbindlich sind, aber den Mitgliedstaaten die Wahl der Form und der Mittel zu ihrer Umsetzung überlassen.
- Europäische Verordnungen, die Rechtsakte ohne Gesetzescharakter sind und der Durchführung bestimmter Legislativakte bzw. einzelner Verfassungsbestimmungen dienen.
- Europäische Beschlüsse, die ebenfalls keinen Gesetzescharakter haben und in all ihren Teilen verbindlich sind. Richten sie sich an bestimmte Adressaten, so binden sie nur diese.
- Empfehlungen und Stellungnahmen der EU-Organe, die rechtlich nicht bindend sind.

Nur Europäische Gesetze und Rahmengesetze sind Legislativakte im engeren Sinne. Im Regelfall sollen sie deshalb vom Europäischen Parlament und dem Ministerrat gleichberechtigt im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden. Bei den Europäischen Verordnungen und Beschlüssen handelt es sich hingegen um Rechtsakte ohne Gesetzgebungscharakter. Sie können durch die Kommission oder den Rat in ihrer Exekutivfunktion auf der Grundlage der Befugnisübertragung durch ein Europäisches Gesetz als Durchführungsrechtsakte erlassen werden.

Abgesehen von diesen Unterschieden im Zustandekommen trägt auch diese neue Hierarchisierung nur begrenzt zur Klärung der Frage bei, worin jenseits der jeweils anzuwendenden Entscheidungsverfahren eigentlich der qualitative Unterschied zwischen bindenden EU-Rechtsakten ohne Gesetzesqualität und europäischen Gesetzgebungsakten liegen soll. Obwohl das Bemühen um eine deutlichere Unterscheidung zwischen legislativem und exekutivem Unionshandeln an sich zu begrüßen ist, liefert die neue Typologie der Rechtsetzungsinstrumente im Konventsentwurf noch keine wirklich befriedigende Antwort auf dieses Problem.

Für eine abschließende Bewertung darf allerdings nicht außer Acht gelassen werden, dass mit den neuen Rechtsinstrumenten eine weitere Zielsetzung verbunden ist – nämlich die

Lichtung des inzwischen kaum mehr durchschaubaren Gestrüpps europäischer Handlungsformen. Im heutigen EU-Vertrag sind – verteilt über seine drei Säulen – 15 verschiedene Instrumente vorgesehen. Die neue Normenhierarchie des Verfassungsvertrags verspricht hier tatsächlich ein deutliches Mehr an Transparenz.

EIN DEMOKRATISCH LEGITIMIERTES EUROPA IM WERDEN

Die Erweiterung auf 25 und mehr Mitgliedstaaten stellt die Legitimationsgrundlagen der Europäischen Union auf den Prüfstand. Der Auftrag an den Konvent und die Ergebnisse seiner Beratungen können wesentlich dazu beitragen, diese schwere Bewährungsprobe für die Zukunftsfähigkeit des europäischen Einigungswerkes zu bestehen. Mit dem Verfassungsentwurf liegt endlich ein einheitlicher Ordnungsrahmen vor, der das Potenzial hätte, als Kristallisationspunkt einer stärkeren Identifikation der Bürger mit der Europäischen Union und der durch sie verkörperten demokratischen Werte zu wirken. Durch ein Mehr an Transparenz und die Stärkung des Subsidiaritätsgedankens erleichtert dieser Rahmen die Zurechenbarkeit und die demokratische Kontrolle politischer Verantwortung.

Gleichzeitig wird auch die neue konstitutionelle Grundordnung im Falle ihres Inkrafttretens eine Legitimationsschwäche der Europäischen Union nicht beheben können, die ihr im Vergleich zu dem politischen Gemeinwesen des Nationalstaates wesenseigen ist. Angesichts des relativ schwach ausgeprägten Zusammengehörigkeitsgefühls der mitgliedstaatlichen Bevölkerungen als Europäer und einer nur rudimentär vorhandenen europäischen Öffentlichkeit wird sie auf absehbare Zeit nicht die gleiche emotionale Bindewirkung entfalten können, wie sie häufig von staatlichen Verfassungen ausgeht. Da ihm dieser verbindende Kitt einer Erfahrungs- und Geschichtsgemeinschaft (noch) fehlt, wird der Zusammenhalt des großen Europa wesentlich von seiner Fähigkeit abhängen, dem Bürger die Zweckbestimmung der Union, ihre politische Finalität, glaubwürdig zu vermitteln.

Gelingen wird dies aber nur – und genau darin liegt das Hauptmanko des Konventsentwurfs für eine europäische Verfassung –, wenn sie ein Aufgabenprofil entwickelt, das breite Akzeptanz durch hohe Leistungs- und Problemlösungsfähigkeit stiftet. Auch in der Zuständigkeitsverteilung sollte sich die erweiterte Europäische Union deshalb stärker auf jene Aufgabenfelder konzentrieren, die sie nicht nur als Verfassungs- und Wertegemeinschaft, sondern auch als innere und äußere Sicherheits-, Wachstums- und Solidaritätsgemeinschaft für den Bürger deutlich sichtbar machen.³⁹

Der Weg dorthin wird angesichts der wachsenden Heterogenität der Interessenlagen, der zunehmenden Disparitäten in der wirtschaftlichen Leistungskraft und der unterschiedlich ausgeprägten Integrationswilligkeit und -fähigkeit in einem Europa mit 25 und mehr Mitgliedstaaten nicht von allen mit der gleichen Geschwindigkeit zurückgelegt werden. Gerade

Künftig soll die Kommission den nationalen Parlamenten ihre Vorschläge für Gesetzgebungsakte zum gleichen Zeitpunkt übermitteln wie dem Europäischen Parlament und dem Rat. Ist dies geschehen, so haben die nationalen Parlamente bzw. jede der beiden Kammern eines nationalen Parlaments sechs Wochen Zeit, um eine begründete Stellungnahme abzugeben, weshalb ihres Erachtens ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip vorliegt. Sprechen sich die nationalen Parlamente bzw. ihre Kammern mit einem Drittel der Gesamtzahl ihrer Stimmen gegen einen Entwurf der Kommission aus, so muss diese ihn überprüfen. Auf der Grundlage dieser Prüfung kann die Kommission beschließen, an ihrem Vorschlag festzuhalten, ihn zu ändern oder zurückzuziehen. In jedem Fall muss sie ihre Entscheidung begründen.

Weil das Protokoll den nationalen Parlamenten – bzw. jeder ihrer Kammern – aber das Recht zuspricht, nach Inkrafttreten eines Gesetzgebungsaktes über die jeweilige mitgliedstaatliche Regierung eine Klage beim Europäischen Gerichtshof wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzips anzustrengen, ist davon auszugehen, dass die Kommission bei dieser Überprüfung äußerste Sorgfalt walten lassen wird. Ein entsprechendes Klagerecht wird auch dem Ausschuss der Regionen für jene Aufgabenfelder eingeräumt, zu denen er obligatorisch gehört werden muss.

In mancherlei Hinsicht erscheint das neue Protokoll noch nachbesserungsbedürftig. So bedeutet das neue Verfassungsprotokoll in der derzeitigen Fassung gegenüber seinem Amsterdamer Vorläufer einen gewissen Rückschritt, was den Grad an inhaltlicher Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips anbelangt. Die Amsterdamer Leitlinien für die Überprüfung der Subsidiaritätskonformität einer EU-Maßnahme sind aus dem Protokollentwurf des Konvents verschwunden. Außerdem muss sich das neue Verfahren in der Praxis erst bewähren. Nicht ganz zu Unrecht mahnen Kritiker, dass das „Frühwarnsystem“ am Rat als demjenigen europäischen Organ vorbei führt, dem in der EU-Verfassungsordnung die Wahrung der mitgliedstaatlichen Rechte obliegt.

Unter dem Strich bleibt aber dennoch festzuhalten, dass der neue „Frühwarnmechanismus“ die ausgetretenen Pfade einer unzureichenden europäischen Subsidiaritätskontrolle verlässt. Über die Einbindung der natio-

deshalb müssen aber in Europas künftiger Verfassung die Möglichkeiten zur Bildung von Teilräumen über Formen differenzierter Integration weiter ausgebaut werden, um auf lange Sicht die öffentliche Zustimmung zur Teilnahme des eigenen Landes am Integrationsgeschehen zu sichern. Auch hier hat der Verfassungsentwurf des Konvents erst einen Anfang gemacht.⁴⁰

Um aber ein Europa der 25 und mehr Mitgliedstaaten auf den Weg zu bringen, das auch langfristig auf einem soliden Fundament demokratischer Legitimation ruht, bildet der Konventsentwurf einen vielversprechenden Ausgangspunkt, der genutzt werden sollte. Ein endgültiges Scheitern der Verfassungsberatungen wäre gerade in diesem Lichte ein herber Rückschlag für die größer werdende Europäische Union.

LITERATUR

Dauderstadt, M.: Transformation und Integration der Wirtschaft der postkommunistischen Beitrittsländer. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5-6/2004, S. 15-24

Emmanouilidis, J. A./Giering, C.: Licht und Schatten – eine Bilanz der Konventsergebnisse (Konvent-Spotlight 08/2003). Gütersloh/München 2003 (download: www.eu-reform.de)

Fischer, T./Metz, A.: Mit Nizza am Abgrund? Die Institutionen der EU-25 nach dem gescheiterten Brüsseler Verfassungsgipfel (Reform-Spotlight 01/2004). München/Gütersloh 2004 (download: www.eu-reform.de)

Giering, C. (Hrsg.): Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation. CD-ROM. Gütersloh/München 2003

Joerges, C./Mény, Y./Weiler, J. H. H. (eds.): What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer. Badia Fiesolana 2000

Maurer, A.: Auf dem Weg zum Verfassungsvertrag. Der Entwurf einer Europäischen Verfassung in der Regierungskonferenz (SWP-Arbeitspapier). Berlin 2003

Maurer, A.: Schließt sich der Kreis? Der Konvent, nationale Vorbehalte und die Regierungskonferenz (Teil 1 und 2) (SWP-Arbeitspapier). Berlin 2003

Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents (Themenheft 4/2003 der Zeitschrift „integration“, November 2003)

Marhold, H.: Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen: Zwischenbilanz nach der ersten Phase. In: integration, 4/2002, S. 251-268

Rothacher, A.: Die EU 25. Chancen, Risiken und politische Folgen der Osterweiterung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5-6/2004, S. 25-34

UNSER AUTOR



Thomas Fischer ist Projektmanager im Themenfeld Internationale Verständigung der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh. Dort leitet er das Projekt „Systemwandel in Europa“, das gemeinsam mit dem

Centrum für angewandte Politikforschung (C-A-P) der Universität München durchgeführt wird. Schwerpunktmäßig arbeitet und veröffentlicht er zu Reformfragen der EU-Kompetenzordnung, des Institutionengefüges, zu „European Governance“ sowie zu Regionalisierungsprozessen in Europa und dem Vergleich föderaler Systeme.

ANMERKUNGEN

¹ So auch Wolfgang Proissl/Thomas Klau/Rainer Koch: „Verfassungslos“. In: Financial Times Deutschland vom 15.12.2003.

² Vgl. „Mit Polen nach Europa. Das Verfassungsfiasko sollte das Ende des Missrats und den Anfang der Vernunft markieren“. In: Süddeutsche Zeitung vom 18.12.2003; „Le fiasco del reforme des institutions vu par les Européens“. In: Le Monde vom 18.12.2003.

³ Vgl. Thomas Klau: „Europas Kamikazepiloten“. In: Financial Times Deutschland vom 18.12.2003.

⁴ Vgl. Klau, a.a.O.

⁵ Vgl. Klaus-Dieter Frankenberger: „Einiges Europa?“. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31.12.2003.

⁶ Vgl. Werner Weidenfeld: „Europas historische Chance“. In: Süddeutsche Zeitung vom 18.12.2003.

⁷ Vgl. Thomas Fischer/Almut Metz: Mit Nizza am Abgrund? Die Institutionen der EU-25 nach dem gescheiterten Brüsseler Verfassungsgipfel (Reform-Spotlight 01/2004). Gütersloh/München Januar 2004.

⁸ Vgl. Janis A. Emmanouilidis/Thomas Fischer: Die Machtfrage europäisch beantwortet. Die Abstimmungsregeln von Nizza und Konvent im Vergleich (Reform-Spotlight 04/2003). Gütersloh/München 2003.

⁹ Vgl. Anlage 1 „Die Zukunft der Europäischen Union – Erklärung von Laeken“ zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Laeken), 14. und 15. Dezember 2001.

¹⁰ So Fischer in seiner Humboldt-Rede „Vom Staatenbund zur Föderation: Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“. Abgedruckt in: Christian Joerges/Yves Mény/J.H.H. Weiler (eds.): What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer. Badia Fiesolana 2000, S. 5-17 (hier: S. 13f.).

¹¹ Vgl. Hartmut Marhold: Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen: Zwischenbilanz nach der ersten Phase. In: integration, 4/2002, S. 251-268 (hier: S. 252).

¹² Vgl. Erklärung zum Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, ABl. EG C 80 v. 10.3.2001, S. 85f.

¹³ Vgl. Anlage 1 „Die Zukunft der Europäischen Union – Erklärung von Laeken“ zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Laeken), 14. und 15. Dezember 2001.

¹⁴ Die Einzelfragen finden sich in Abschnitt II der Erklärung von Laeken.

¹⁵ So in Abschnitt I der Erklärung von Laeken.

¹⁶ Vgl. zum Konvent zur Zukunft Europas: Abschnitt III der Erklärung von Laeken.

¹⁷ Vgl. Europäischer Konvent: Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa (CONV 850/03 vom 18.07.2003).

¹⁸ Vgl. Dieter Grimm: „Auf ewig unverfasst? Europas Weg, juristisch und symbolisch“. In: Süddeutsche Zeitung vom 7.1.2004.

¹⁹ Vgl. European Commission: Eurobarometer 60. Public Opinion in the European Union. First Results. Autumn 2003. S. 7f; 9f.

²⁰ Vgl. European Commission: Eurobarometer 2003.3. Public Opinion in the Candidate Countries. Summer 2003. S. 11.

²¹ Vgl. Albrecht Rothacher: Die EU 25. Chancen, Risiken und politische Folgen der Osterweiterung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5-6/2004, S. 25-34 (hier: S. 26).

²² Vgl. Rothacher, a.a.O., S. 25f.; Michael Dauderstadt: Transformation und Integration der Wirtschaft der postkommunistischen Beitrittsländer. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5-6/2004, S. 15-24 (hier: S. 22-24).

²³ So Christian Wernicke: „Europas Identitätskrise“. In: Süddeutsche Zeitung vom 14.1.2004.

²⁴ Vgl. Gemeinsames Schreiben Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens, der Niederlande, Österreichs und Schwedens an den EU-Kommissionspräsidenten Romano Prodi vom 15.12.2003.

²⁵ Vgl. dazu den Beitrag von Claus Giering in diesem Band sowie Janis A. Emmanouilidis/Claus Giering: Licht und Schatten – eine Bilanz der Konventsergebnisse (Konvent-Spotlight 08/2003). München/Gütersloh 2003.

²⁶ Vgl. Richard von Weizsäcker/Jean-Luc Dehaene/David Simon: Die institutionellen Auswirkungen der Erweiterung. Bericht an die Europäische Kommission, Brüssel, 18.10.1999.

²⁷ Vgl. Bertelsmann Forschungsgruppe Politik: Ein Grundvertrag für die Europäische Union. Entwurf zur „Zweiteilung“ der Verträge. München/Gütersloh 2000; Europäisches Hochschulinstitut: Ein Basisvertrag für die Europäische Union. Studie zur Neuordnung der Verträge. Badia Fiesolana 2000.

²⁸ Vgl. Andreas Maurer: Auf dem Weg zum Verfassungsvertrag. Der Entwurf einer Europäischen Verfassung in der Regierungskonferenz (SWP-Arbeitspapier). Berlin 2003.

²⁹ In einer aktuellen Umfrage hat sich gezeigt, dass immerhin rund 45% bzw. 14% der Befragten aus den zehn EU-Neumitgliedstaaten nicht gerne Homosexuelle

und Juden zum Nachbarn hätten. Die entsprechenden Werte für die EU-15 liegen nur um die 18% bzw. 8%. Im Falle Rumäniens und Bulgariens liegen sie aber in beiden Fällen mit 59% und 20% noch deutlich höher als bei den zehn Neuen. Mit Abstand am geringsten ausgeprägt ist die Toleranz in der Türkei – mit jeweils 90% bzw. 62%. Vgl. Jürgen Gerhards: Passt die Türkei kulturell in die Europäische Union? In: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 13.02.2004.

³⁰ Vgl. auch zum Folgenden: Gerhards, a.a.O.

³¹ Vgl. Kristina Notz: Die Grundrechtscharta als Wertebasis der künftigen EU-Verfassung. Auf der CD-ROM: Claus Giering (Hrsg.): Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation. Gütersloh/München 2003, S. 28-34 (hier: S. 34).

³² Vgl. Jörg Monar: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Verfassungsentwurf des Konvents. In: integration, 4/2003, S. 536-549 (hier: S. 539).

³³ Vgl. Harald Hohmann: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Ein wichtiger Beitrag zur Legitimation der EU. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft B 52-53/2000, S. 5-12 (hier: S. 6).

³⁴ Vgl. dazu ausführlicher: Thomas Fischer: Kompetenzordnung und Handlungsinstrumente – Verhaltene Reformansätze im Konventsentwurf. Auf der CD-ROM: Claus Giering (Hrsg.): Der EU-Reformkonvent, a.a.O., S. 35-48.

³⁵ Vgl. in diesem Sinne bereits Ingolf Pernice: Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund. Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin vom 6. Juli 2000 (FCE Spezial 4/00). Berlin 2000, S. 5.

³⁶ Vgl. Präsidium des Konvents: Vorentwurf des Verfassungsvertrags (CONV 369/02 vom 28.10.2002).

³⁷ Vgl. zu den Zahlenangaben: Andreas Maurer: Schließt sich der Kreis? Der Konvent, nationale Vorbehalte und die Regierungskonferenz (Teil 1 und 2) (SWP-Arbeitspapier). Berlin 2003.

³⁸ Vgl. Rothacher, a.a.O., S. 31.

³⁹ Vgl. Bertelsmann Forschungsgruppe Politik: Europas Reform denken. Diskussionspapier zum Karlspreis-Europa-Forum in Aachen 2002. Abgedruckt in: Bertelsmann Stiftung: Europas Zukunft sichern. Karlspreis-Europa-Forum am 7./8. Mai 2002 in Aachen. Gütersloh 2002, S. 14-29.

⁴⁰ Vgl. Janis A. Emmanouilidis/Claus Giering: In Vielfalt geeint – Elemente der Differenzierung im Verfassungsentwurf. In: integration, 4/2003, S. 454-467.