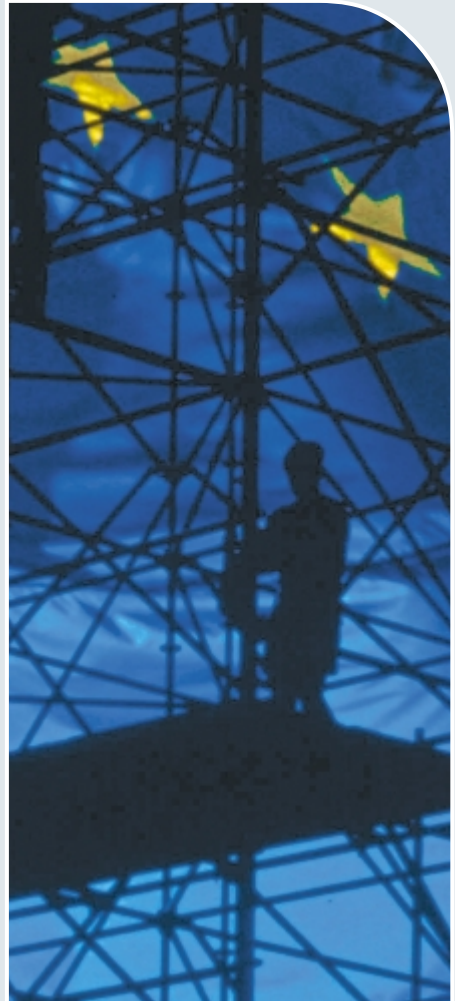


■ Eine Verfassung für Europa

Positionspapier



FDP

Die Liberalen

Alexander Graf Lambsdorff
für die
Freie Demokratische Partei
Landesverband Nordrhein-Westfalen



Vorwort

In Europa wird derzeit eine der wichtigsten Debatten geführt, die unser Kontinent in den letzten Jahrzehnten erlebt hat: In welcher Verfassung soll die Europäische Union den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts begegnen?

Diese Frage betrifft uns in Deutschland insgesamt, besonders aber in Nordrhein-Westfalen. NRW ist ein Land im Herzen Europas. Mit 18 Millionen Einwohnern ist es größer als die meisten EU-Mitgliedstaaten, seine wirtschaftliche Leistungskraft war über Jahrzehnte eine der Triebfedern des europäischen Aufschwungs. Es passt daher ins Bild, dass unter der rot-grünen Regierung in Düsseldorf sowohl die Wirtschaftskraft als auch die europäische Dimension der Politik in Nordrhein-Westfalen mangelhaft sind. Von der Landesregierung kommen keine Impulse, die Zukunft NRW's wirklich zu gestalten. Im Bund gilt dasselbe: rot-grün hat es geschafft, dass Deutschland als "kranker Mann Europas" bezeichnet wird. Die FDP ist aufgerufen, Wege aufzuzeigen, wie NRW, Deutschland und Europa wieder Erfolg haben können.

Der FDP-Landesverband NRW will 2003 zu einem Erfolgsjahr machen. Die inhaltliche und programmatische Aufarbeitung der wichtigsten Themen ist dabei unverzichtbar. Oft kann man hören, Europa sei unsere Zukunft, selten jedoch Konzepte finden, wie diese gemeinsame Zukunft Europas konkret gestaltet werden soll. Es ist wichtig, dass wir als Liberale wissen, wo wir stehen und was wir von einer solchen Verfassung erwarten. Hierzu, und zum inhaltlichen Neubeginn der NRW-FDP insgesamt, will dieses Papier einen Beitrag leisten. Es ist eine liberale Standortbestimmung, die aufzeigt, wie eine Verfassung Europas aus liberaler Sicht gestaltet werden muss und welche Reformziele für uns Maßstab des Erfolgs sein werden, wenn wir eines Tages über eine solche Verfassung abstimmen.

Mein Dank gilt vor allem dem Präsidenten der Europäischen Liberalen Demokratischen und Reformpartei (ELDR), Dr. Werner Hoyer, und seinem Büroleiter Frank Schuster. Besonderer Dank gilt den Mitgliedern des sicherheitspolitischen Arbeitskreises im Bezirksverband Köln, dessen "Liberale Eckpunkte für Europa" eine wertvolle Anregung für dieses Positionspapier waren. So geht die Forderung nach einem eigenen Initiativrecht für das Europäische Parlament auf die Kölner Arbeit zurück. Experten wird manches bekannt vorkommen, aber es war meine Absicht, Europa so verständlich wie möglich darzustellen.

Ich würde mich freuen, wenn die hier vorgestellten Positionen in möglichst vielen Kreis- und Bezirksverbänden diskutiert werden würden.

Januar 2003

2. Auflage 2003

Impressum

V. i. S. d. P. Alexander Graf Lambsdorff
BV Köln, KV Bonn
FDP Bundesvorstand
Lennéstr. 67
53113 Bonn

www.europa2004.de
www.lambsdorffdirekt.de
www.fdp-lv-net.de

Bildmaterial: Audiovisual Library
European Commission

Satz, Layout, Produktion:
G.O.L.E.M.
Lennéstr. 51
53113 Bonn



Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
1. Was bringt eine Verfassung?	5
Blick zurück über den Atlantik	5
Kann die EU scheitern?	8
Die EU als Vorbild	12
2. Wer gehört dazu?	13
Geographie	13
Warum Länder in die EU wollen	14
Warum die Erweiterung gut für Deutschland ist	17
Die Grenzen Europas: fließend, offen, durchlässig	18
Die Grenzen der EU: innere, nicht äußere Grenzen	20
Die Türkei: noch lange kein EU-Mitgliedstaat	21
Die Türkei: ein europäisches Land	24
3. Die Verfassung - Prinzipien und Leitlinien	26
Verfassungsentwürfe von gestern – Leitlinien von heute	26
Gleichklang der Systeme – Voraussetzung für den Erfolg	26
Für eine Zweiteilung der Verträge	28
Für ein lebendiges Europa der Regionen	29
Für allgemein akzeptierte Grundrechte	31
Für eine Unionsbürgerschaft	32
Für Sprachenvielfalt und Effizienz	33
Für eine "schlanke" Verfassung	34
4. Die Verfassung – Gestaltung und Reformziele	37
Europäische Politikfelder	37
Union oder Mitgliedstaat – die Zuordnung der Politikfelder	41
Europa als Staaten- und Bürgerunion	42
Grafik1: EU-Aufbau und Gesetzgebung nach dem Konvent	44
Reformziel: Demokratisch legitimierte Kommission	45
Reformziel: EU-Präsident	47
Reformziel: Transparenter Rat	47
Reformziel: Repräsentatives, starkes Europaparlament	50
Reformziel: Europäischer Parlamentarischer Kongress für Verfassungsfragen	51
Reformziel: Effektive, transparente Gesetzgebung im Europaparlament	53
Reformziel: Volle Budgethoheit für das Europaparlament	53
Reformziel: Wirtschafts- und Sozialausschuss abschaffen	55
Reformziel: Ausschuss der Regionen reformieren	55
Anhang 1: Die Ausgangslage - EU-Gesetzgebung heute	57
Grafik 2: EU-Aufbau und -Gesetzgebung heute	59
Anhang 2: Quellenangaben	60



1. Was bringt eine Verfassung?

Verfassungen dienen dazu, Interessenkonflikte zwischen verschiedenen Ebenen im Staat bis hin zum einzelnen Bürger, unter den Staatsgewalten Regierung, Parlament und Justiz sowie mitunter auch zwischen dem verfassten Staat und seinen Nachbarn zu regeln. Eines muss eine Verfassung in jedem Fall tun: Bahnen vorzeichnen, in denen sich demokratische Dialoge entfalten, Entscheidungen über strittige Fragen getroffen und Konflikte geschlichtet werden können.

Kommt Europa durch eine Verfassung in eine bessere Verfassung? Was soll überhaupt mit einer Verfassung erreicht werden? Die interessanteste und weltgeschichtlich bis heute wichtigste Diskussion über Sinn oder Unsinn einer Verfassung ist nicht in Europa geführt worden. Es waren vielmehr die englischen Kolonien in Nordamerika, in denen nach ihrer Unabhängigkeitserklärung eine lebhafte Diskussion darüber entbrannte, wie den Anforderungen des herausziehenden 19. Jahrhunderts begegnet werden sollte. Damals war noch keineswegs gesichert, dass sich aus diesen abgelegenen Siedlungsgebieten einmal die Weltmacht Nummer 1 entwickeln sollte. Es lohnt, diese Debatte heute einmal genauer zu betrachten.

Blick zurück über den Atlantik

Oft wird behauptet, die amerikanischen Kolonien seien sich alle so ähnlich gewesen, dass ihre Einigung viel leichter zu bewerkstelligen gewesen sei, man könne daher die amerikanische Erfahrung nicht auf Europa übertragen. Dieses Argument ist nicht zutreffend. Zwar waren die Unterschiede nicht ganz so groß wie zwischen einzelnen europäischen Nationen, aber die Kolonien waren keineswegs homogen. Schon klimatisch unterschieden sich Boston, New York und Savannah mindestens so stark wie das Rheinland, die Normandie und die Peloponnes. Aber auch religiös, wirtschaftlich und sozial fielen die Kolonien stark auseinander. In einigen war die anglikanische Kirche Staatsreligion, in anderen gaben fundamentalistische Sekten wie Quäker oder Baptisten den Ton an. Die Wirtschaftsformen und das Standes- und Klassenbewusstsein hätten gegensätzlicher nicht sein können. Die Menschen in den feudalen Sklavenhaltergesellschaften im Süden, im frühindustriellen New York oder im kleinbäuerlichen Neuengland betrachteten sich gegenseitig mit teilweise unverhohlener Antipathie. So ist 1776 ein Besucher, der aus dem Süden kommend Neuengland besucht, entsetzt über die Menschen dort und ihren Ansichten: "Mir graut vor ihrer gemeinen Verschlagenheit und vor jenen gleichmacherischen Prinzipien, für die die untere Klasse sich so begeistert und die schließlich eine so starke Fluktuation von Eigentum bewirken werden, dass große Unruhe und Unordnung entstehen müssen." Umgekehrt waren viele Neuengländer angewidert von den Gegensätzen zwischen arm und reich im Süden und vor allem von der Sklaverei dort. Die Kolonisten verstanden zwar die Sprache der anderen, aber viele verstanden sich überhaupt nicht, wenn es darum ging, eine gemeinsame Vision für Amerika zu entwickeln. In Europa

erscheinen bei oberflächlicher Betrachtung heute schon die unterschiedlichen Sprachen ein Hindernis für den Einigungsprozess zu sein. Doch die Vorstellungen über die europäische Gesellschaftsordnung liegen keineswegs so weit auseinander wie im Amerika des ausgehenden 18. Jahrhunderts, und diese Tatsache ist für den Aufbau Europas wichtiger als eine einheitliche Sprache.

In einem Punkt waren sich allerdings fast alle Amerikaner einig: der Bruch mit England musste kommen. Aber mit der Unabhängigkeitserklärung war die Fragen nach der politischen Organisation der nunmehr souveränen Einzelstaaten und die nach ihrem Verhältnis zueinander noch nicht beantwortet. Schnell wurde deutlich, dass die Einzelstaaten nicht bereit sein würden, ihre neu gewonnene Souveränität an eine höhere Ebene zu übertragen. Das Ergebnis waren Verhandlungen, bei denen eines frappierend ist: ihre Ähnlichkeit mit den EU-Regierungskonferenzen von heute. So verlangten die bevölkerungsreichen Staaten eine Vertretung auf Unionsebene nach Einwohnerzahl, während die kleineren Staaten vorschlugen, pro Staat eine Stimme vorzusehen. Die größeren Nettozahler wollten mehr Einfluss haben als diejenigen Staaten, die nicht so viel überwiesen. Auch das Ergebnis war frappierend ähnlich: Amerika begann als Konföderation, nicht als Bundesstaat – ganz wie Europa heute. Mehr als ein festes Band der Freundschaft sollte die Verbindung nicht sein, dennoch hieß der Gründungsvertrag "The Articles of Confederation and Perpetual Union", ganz wie der EU-Vertrag, der auch behauptet, eine Union zu begründen, die Souveränität ihrer Mitglieder aber nicht zu sehr berührt. Und wie der EU-Vertrag waren auch die "Articles of Confederation" ein bloßer Staatsvertrag, nicht ein demokratisch bestätigtes Verfassungsgesetz.

Einen großen Unterschied gab es allerdings: Über Krieg und Frieden entschied die Konföderationsebene. Das Recht zur Kriegserklärung gaben die Einzelstaaten unmittelbar an die übergeordnete Ebene, in der richtigen Erkenntnis, dass keiner von ihnen allein eine Chance haben würden, gegen eine der europäischen Großmächte mit Interessen in Nordamerika – neben Großbritannien waren ja auch Frankreich und Spanien dort aktiv – bestehen zu können. Eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik hatte die Konföderation also von Anfang an, inklusive einer im Kampf gegen England erprobten gemeinsamen Verteidigungspolitik.

Doch die Konföderation scheiterte. Zu schwer lasteten die Folgen des Unabhängigkeitskampfes auf den Staaten, aber weil sie alle ihre je eigene Wirtschafts- und Finanzpolitik machten, hatte die Konföderation keine Handhabe, um die gemeinsamen Probleme auch gemeinsam zu lösen. Europäische Großmächte schickten Darlehen um Darlehen, die Abhängigkeit wuchs und wuchs. Zur wirtschaftlichen Krise kam nun auch noch das Gefühl der Unterlegenheit gegenüber den neidvoll verabscheuten europäischen Staaten hinzu.

Unter den politisch gebildeten und kontinental ausgerichteten Eliten wurde der Ruf nach einer gemeinsamen, bundesstaatlichen Verfassung immer lauter. Warum, so fragten sie, sollten die dreizehn Staaten auf Dauer selbstzufriedene mittelgroße Länder bleiben, wo doch die Überlegenheit auf der anderen Seite des Atlantiks mit Händen zu greifen war. Diese Debatte wurde vor allem von einem Mann dominiert, der als geistiger Vater der US-Verfassung gilt: James Madison. Zusammen mit John Jay und Alexander Hamilton veröffentlichte er in den Jahren 1787/88 die *Federalist Papers*, eine Sammlung von Aufsätzen, die als Klassiker der politischen Philosophie gelten. Seine Grundgedanken sind auch heute noch unmittelbar aktuell. Madison identifizierte die notwendigen Voraussetzungen für stabile demokratische Regierung über ein großes und wachsendes Gebiet, er diskutierte die philosophischen Grundlagen einer solchen Regierung mit einem Ergebnis, das gerade für Europa interessant ist. Madison schrieb, dass nicht die Einheitlichkeit einer Nation ihren Erfolg als Demokratie garantiere, sondern gerade das Gegenteil der Fall sei. Nur Regierungen, die die Unterschiedlichkeit der Regierten anerkannten, wären auf Dauer stabil, weil die verschiedenen Gruppen darauf achteten, dass nicht eine unter ihnen eine undemokratische Vormachtstellung erlangen würde. In einem Europa, in dem die Unterschiedlichkeit der Nationen gerne als Argument gegen die Machbarkeit einer Verfassung ins Feld geführt wird, erhält Madisons liberaler Ansatz ganz neue Aktualität. Denn er hat dargelegt, dass Unterschiedlichkeit nicht nur kein Problem für eine erfolgreiche Demokratie auf großem Raum ist, sondern dass sie sogar Voraussetzung für den Erfolg ist.

Doch lange wurde diskutiert, ohne dass etwas geschah. Erst ein Bauernaufstand in Massachusetts, von Verfassungsbefürwortern propagandistisch ausgeschlachtet, brachte den nötigen Schwung. Im Mai 1787 trat endlich der Konvent zusammen, um "die Verfassung der Föderalen Regierung den Erfordernissen der Union anzupassen," also um den Staatsvertrag zu einer echten Verfassung weiter zu entwickeln. Auf dem Konvent von Philadelphia führte dann James Madison Amerikas Marsch in Richtung Bundesstaat an.

Kann die EU scheitern?

Das Scheitern der amerikanischen Konföderation im Angesicht des heraufziehenden 19. Jahrhunderts scheint mit dem Europa von heute nur wenig zu tun zu haben. Die EU, die europäische Konföderation des beginnenden 21. Jahrhunderts, kann nicht scheitern, wird behauptet. Doch diese These zeugt von einem Mangel an historischer Urteils- und politischer Vorstellungskraft. Hätte zu Beginn des letzten Jahrhunderts jemand behauptet, das Habsburgerreich werde zusammenbrechen, Österreich ein Kleinstaat werden, man hätte ihn nicht ernst genommen. Und doch: 1919 gab es kein Habsburgerreich mehr. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts war Faschismus ein unbekanntes Konzept, aber Mussolini kam schon 1922 in Italien an die Macht. Die Vorhersage, ein gescheiterter österreichischer Postkartenmaler werde Reichskanzler Deutschlands und gleichzeitig Krieg gegen England, Frankreich, Russland und die USA führen – wer hätte das geglaubt? Aber genau so absurd wäre die Vorstellung gewesen, dass ein deutscher Kanzler und ein französischer Präsident nach zwei entsetzlichen Kriegen ihrer beiden Länder gegeneinander einen Freundschaftsvertrag schließen. Absurd die Idee, dass "Demokratie" zum Leitmotiv aller fortschrittlichen und freiheitlichen Staaten werden könnte, wo doch "Legitimität" so viel wichtiger erschien – und damit war nicht demokratische, sondern monarchische Legitimität gemeint. Undenkbar, dass das konservative Lager sich vom Einfluss der Kirchen emanzipieren, die Sozialdemokratie dem Marxismus abschwören würde. Absurd die Vorstellung, dass der Liberalismus von Montesquieu und Kant, von Locke und Smith und Madison zur philosophischen Grundlage aller erfolgreichen Staaten binnen 100 Jahren werden könnte.

Unser Blick für solche Entwicklungspotenziale wird durch die eiserne Klammer des Kalten Krieges getrübt, die über Jahrzehnte nicht nur die deutsche Sicht der Dinge prägte und die bis heute nachwirkt. Dabei vergessen wir, dass die europäische Geschichte der letzten fünfzig Jahre eine Ausnahme von ihrem "normalen" Verlauf war. Die europäischen Nationalstaaten im Westen haben diese fünfzig Jahre im Schatten der globalen Auseinandersetzung gut genutzt. Im Krieg zerstörte Industrienationen erweckten ihre Potenziale aufs Neue, ein großer europäischer Absatzmarkt für Produkte wurde geschaffen und der Wohlstand aller Bevölkerungsschichten stieg auf in der europäischen Geschichte nie erreichte Höhen. Wirtschaftlich ist Europas Konföderation also nicht gescheitert. Die Globalisierung der Wirtschaft Ende des 20. Jahrhunderts hat allerdings zu einer kritischen Überprüfung der europäischen Position im globalen Wettbewerb geführt. Über fünf Jahrzehnte haben sich die europäischen Länder zu bequemen Sozialstaaten entwickelt, immer neue soziale Absicherungsmechanismen wurden entwickelt. In Schweden, einem der neueren EU-Mitglieder und großzügigsten Sozialstaaten führte diese Politik zeitweise zu der vollständig absurden Besteuerung einzelner Bürger mit 104% ihre Einkommens. Aber auch Deutschland ist in den letzten Jahrzehnten durch das vielleicht ehrlich motivierte, aber

gegenüber nachfolgenden Generationen zutiefst ungerechte und verantwortungslose Kartell aus Volksparteien, Gewerkschaften und Sozialbürokratie in eine schwere Krise geraten. Für andere Länder lassen sich ähnliche Entwicklungen belegen. Unter dem Strich ist das europäische Gesellschaftsmodell durch den frischen, wenn auch mitunter scharfen Wind der Globalisierung zu entschiedenen Reformen aufgerufen. Dass solche Reformen nicht entlang der gewohnten korporatistisch-etatistischen Linien entwickelt werden können, liegt auf der Hand. Wer den Wählern ein europäisches "Bündnis für Arbeit" verspricht, gehört abgewählt. Teile der europäischen Wirtschaftsordnung müssen neu gestaltet werden, hierfür bietet zum Einen der laufende Konvent eine gute Gelegenheit, zum Anderen ist mit dem Euro bereits ein gewaltiger Schritt getan worden, da sich Transparenz und nachfolgend hoffentlich auch der Wettbewerb erhöhen werden. Reformen sind also nötig, wenn sie sich im Blick auf eine europäische Verfassung auch eher minimalistisch darstellen: Festigung und Weiterentwicklung des Binnenmarktes, Festschreibung der Ziele der Geldpolitik analog zum EZB-Statut, klare Abgrenzung zu den Nationalstaaten, die allein für Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zuständig bleiben müssen. Wirtschaftlich betrachtet, geht Europa insgesamt zwar mit starker Substanz, aber auch hohem Risiko in das neue Jahrhundert. Die Verfassungsdiskussion bietet eine gute Chance, das europäische Gesellschaftsmodell zu überholen, seine Wettbewerbsfähigkeit wieder herzustellen, es an die Erfordernisse der neuen Weltwirtschaftsordnung anzupassen und den Beschluss des Europäischen Rates von von Lissabon tatsächlich wahr zu machen: Europa soll die dynamischste und wettbewerbsfähigste wissensbasierte Wirtschaftsregion der Welt werden.

Doch wie sieht es mit politischen Reformen aus? Wo steht Europa heute, zu Beginn des neuen Jahrhunderts? Ein Blick zurück an den Beginn des letzten Jahrhunderts macht deutlich, dass auf diesem Gebiet der Handlungsbedarf sogar noch viel größer ist. Europa startete in das 20. Jahrhundert als die führende Region der Welt: Großbritannien hatte ein Weltreich, Frankreich und Deutschland waren Führungsmächte auf dem Kontinent und darüber hinaus. Militär, Industrie, Technik, Kultur, Kernphysik, Medizin – überall gab Europa den Ton an. Dieser Position hat es sich durch zwei Weltkriege selbst beraubt und durch diese mörderischen Konflikte die Übermacht der zwei großen Flügelmächte USA und UdSSR besiegelt. Die EG, zehn Jahre nach Beginn des Kalten Krieges gegründet, war eine politische Notgemeinschaft, geboren aus dem Sturz Europas vom Thron der Weltpolitik. Im Schatten der globalen Blockauseinandersetzung fanden sich die kleinen und mittleren Staaten Westeuropas unter dem Schutz der neuen westlichen Hegemonialmacht USA zusammen, um zumindest für die Zukunft gegenseitige Kriege auszuschließen. Der Schuman-Plan, Ausgangspunkt der EGKS (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl) und damit Grundlage der späteren EG, hatte sich ausdrücklich zum Ziel gesetzt, die damals für kriegsentscheidend gehaltenen Rohstoffe Kohle und Stahl gemeinsam zu verwalten, um so zukünftige militärische Auseinandersetzungen unmöglich zu machen. Diese

hat es dann auch nicht gegeben, wobei aus heutiger Sicht allerdings offen ist, ob dies an der gemeinsamen Verwaltung von Kohle und Stahl lag oder an der bereits erwähnten eisernen Klammer des Kalten Krieges. Das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1954 und der Multilateralen Atomstreitmacht (Multilateral Force, MLF) in den sechziger Jahren verstellte den Weg, den die amerikanische Konföderation gegangen war – politisch-militärische vor wirtschaftlicher Integration. Stattdessen wurde die wirtschaftliche Integration in politische Dienste genommen zur Verhinderung von Kriegen untereinander. Heute erscheint ein Krieg zwischen Deutschland und Frankreich undenkbar – oder doch nicht? In Frankreich erschien 1999 ein Buch mit dem Titel "De la prochaine guerre avec l'Allemagne", also "Vom nächsten Krieg mit Deutschland." Natürlich war der Titel provokativ, aber er zeigte eines deutlich auf: Die Rückkehr in die "Normalität" europäischer Geschichte ist keineswegs undenkbar – und es ist ein Gedanke, der nicht gerade beruhigend ist. Denn käme es tatsächlich so weit, dass Europas Konföderation über einem schweren Konflikt zweier ihrer Mitglieder zerbräche, wäre die EU gescheitert. Dass solche Konflikte denkbar sind, weiß man spätestens seit der belgisch-französischen Reaktion auf die Regierungsbeteiligung der FPÖ in Österreich. Österreich ist zu klein, um die Union zu sprengen, aber was passiert, wenn in einem größeren Mitgliedsstaat undemokratische Tendenzen überhand nehmen, vermag heute niemand zu sagen. Die anderen Mitglieder sind dann vor die Entscheidung gestellt, entweder die Grundsätze der EU zu ignorieren oder Zwang auszuüben – beides sind keine erfreulichen Aussichten, und für Zwangsmaßnahmen gibt es momentan noch nicht einmal eine Rechtsgrundlage.

Der politische Zusammenhalt Westeuropas hing entscheidend von drei Faktoren ab: der sowjetischen Bedrohung, der amerikanischen Sicherheitsgarantie und der Sonderbeziehung Deutschlands und Frankreichs. Kein einziger dieser Faktoren ist heute noch unverändert gegeben. Die kommunistische Bedrohung von außen ist verschwunden, in den USA fragt man sich auch deshalb nach der Begründetheit eines europäischen Protektors und die deutsch-französischen Beziehungen sind seit den krisenhaften EU-Gipfeln von Berlin 1999 und Nizza 2000 schwersten Belastungsproben ausgesetzt. Die Vorschläge zur Reform der Arbeit des Europäischen Rates vom Februar 2002 haben Gerhard Schröder und Tony Blair, nicht Schröder und Jospin gemacht. Wenigstens auf diesem Gebiet liegt es aber ganz in der Hand der Europäer, genauer, der Deutschen und Franzosen, für Abhilfe zu sorgen. Mit regelmäßigen vertraulichen Treffen der Staats- und Regierungschefs sowie der Außenminister alle sechs Wochen wird dies auch aktiv versucht. Der nach einem Dorf im Elsass sogenannte "Bläsheim-Prozess" kann vielleicht auch deshalb Erfolge zeitigen, weil er von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen wird. Doch niemand kann - und will - den äußeren Druck wieder herstellen, der mehr als vierzig Jahre lang auf den Westen ausgeübt wurde. Und ob Europa noch Einfluss auf die strategische Prioritätensetzung der USA hat, ist spätestens seit den Anschlägen vom 11. September 2001 mehr als offen. Die Reaktion auf diese Anschläge hat deutlich

gemacht, dass die wirklich ernststen Herausforderungen für die Union und ihre Mitgliedsstaaten von den Staaten bewältigt werden müssen. Der Kampf gegen den islamistischen Terror und gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen ist doch eindeutig eine europäische Angelegenheit, nicht vorrangig eine englische, deutsche oder französische. Im Ergebnis steht also auch das politische Europa "am Scheideweg", nicht anders als die amerikanische Konföderation 1787. Und nicht anders als die Amerikaner am Ende des 18. Jahrhunderts sollten die Europäer heute, zu Beginn des 21., die historische Entscheidung treffen, ihre Konföderation umzuwandeln in einen echten Bund.

Die EU als Vorbild

Die politischen und wirtschaftlichen Argumente für eine europäische Verfassung sind also ganz entscheidend von einer nüchternen Analyse der Lage Europas sechzig Jahre nach dem Verlust seiner globalen Vormachtstellung und zehn Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges geprägt. Es mag auf den ersten Blick defensiv erscheinen, eine Verfassung als Verhinderungsinstrument, als Absicherung gegen allfällige Risiken zu konzipieren. Diese Einschätzung ist zum Teil richtig, aber eben nur zum Teil. Zum Einen spricht nichts dagegen, aus der gut begründeten Erkenntnis über eigene Unzulänglichkeiten auch konstitutionelle Konsequenzen für die Zukunft zu ziehen, zum Anderen aber hat die europäische Gestaltung der internationalen Beziehungen Modellcharakter für andere Weltregionen: gefestigte Demokratie, aus dem Bekenntnis zum liberalen Verfassungsstaat gewachsene Freundschaft zwischen ehemals verfeindeten Staaten, geregelter Interessenausgleich in gefestigten und respektierten Institutionen, ziviles Konfliktmanagement – das sind Qualitäten, die im internationalen System ihresgleichen suchen. Die europäische Verfassung zeigt eine neue Qualität in der Beziehung von Staaten zueinander auf, die nicht in einem Gemeinwesen aufgehen, die ihre je eigenen Identitäten behalten, die aber durch noch tiefere Integration zukünftigen Konflikten ein für alle Mal die Grundlage entziehen wollen. Europa wächst damit eine Vorbildfunktion zu, wie sie vor zweihundert Jahren die USA für sich in Anspruch nahmen, nämlich der Welt ein "leuchtendes Beispiel" zu geben. Neben den teilweise defensiv wirkenden politischen und wirtschaftlichen Gründen, die für eine europäische Verfassung sprechen, steht eine Begründung, die genau das Gegenteil postuliert: Europa als Beispiel für andere Regionen der Welt.





2. Wer gehört dazu?

Jede Verfassung besteht aus verschiedenen Elementen. Meist wird zunächst definiert, für welche Gebiete sie gelten soll. Ein gutes Beispiel hierfür ist das Grundgesetz, das in der Präambel die Bundesländer aufzählt und damit zweierlei deutlich macht: Der Bund ist Ergebnis, nicht Voraussetzung des Staatsbildungsprozesses, und: Die deutsche Verfassung erhebt keine über das genannte Gebiet hinaus gehenden Geltungsansprüche. Auf die EU übertragen bedeutet das, dass zunächst einmal ihre künftige räumliche Gestalt zu betrachten ist, also vor allem die Fragen nach der Erweiterung der Union und nach den Grenzen ihrer Erweiterungsfähigkeit.

Ein zweiter wichtiger Bestandteil einer Verfassung ist die Beschreibung der Staatsorgane, ihrer Funktion, Zusammensetzung und Zuständigkeiten. Hierzu gehört auch die Festlegung der Beziehungen der verschiedenen Staatsorgane zueinander. Für Europa bedeutet das, dass hier die zukünftige Rolle des europäischen Parlaments, der Kommission und des Rates diskutiert werden müssen und das Verhältnis der EU-Ebene zu den Mitgliedstaaten und Regionen. Dies geschieht in den Kapiteln drei und vier.

Geographie

Dass die EU Beispiel und Magnet für andere Länder ist, wird besonders in der Erweiterungsdiskussion deutlich: Von Albanien bis Zypern wollen nahezu alle europäischen Länder den Beitritt. Und die bisherigen Mitglieder haben grundsätzlich auch schon zugestimmt, dass eine große Zahl neuer Länder aufgenommen werden soll. In Kopenhagen wurde im Dezember 2002 die Aufnahme von zunächst zehn weiteren Mitgliedstaaten beschlossen. Mitglieder sind diese Länder deswegen aber noch nicht: Sowohl die Parlamente der neuen als auch der alten Mitgliedstaaten müssen erst noch zustimmen, in einigen der Beitrittsländer sind sogar Referenden vorgesehen. So bleibt auf allen Seiten noch erhebliche Überzeugungsarbeit zu leisten. Dabei sind vor allem drei Fragen zu beantworten: Warum wollen Kandidaten eigentlich in die EU? Bei manchen bisherigen Mitgliedern hat man ja mitunter den Eindruck, "Brüssel" sei eine ferne Macht, die einzelnen Mitgliedstaaten übel zusetzt, Dänemark und England scheinen am stärksten zu "leiden", aber auch Bundeskanzler Schröder hat sich ja mehrfach in diesem Sinne vernehmen lassen. Die zweite Frage geht an die aktuellen Mitgliedstaaten: Warum wollen sie die Neuen aufnehmen? Die EG startete als Club von gerade einmal sechs Ländern, ächzt unter der Last der fünfzehn und soll in wenigen Jahren bis zu 27, vielleicht sogar einmal 35 Mitglieder haben. Diese Tatsache führt zur dritten Frage: Wo sind eigentlich die Grenzen der EU? Sind es die selben wie die Grenzen Europas? Oder muss die EU kleiner sein als Gesamteuropa?

Warum Länder in die EU wollen

Warum die Kandidaten Mitglieder werden wollen, ist bei allen Schwierigkeiten für diese Länder noch am einfachsten zu beantworten. Aus ihrer Sicht sprechen wirtschaftliche, strategische und historische Gründe für eine Mitgliedschaft. Wirtschaftlich sind nahezu alle osteuropäischen Länder nach dem Zusammenbruch des Kommunismus in eine schwere Rezession geraten, die dann aber von hohen Wachstumsraten abgelöst wurde. Von diesem Wachstum hat auch Deutschland erheblich profitiert, da diese Länder für einen Zuwachs der deutschen Exporte gesorgt haben, der noch über dem für Exporte in die gleichzeitig boomenden USA lag. Die große Hoffnung der Mitgliedstaaten ist, dass sich ihre positive Wirtschaftsentwicklung durch ihre Mitgliedschaft in der EU fortsetzt. So soll auch das Wohlstandsgefälle gegenüber dem Westen abgeflacht werden. Ein weiterer Aspekt kommt hinzu: Während in einer überregulierten Wirtschaft Wachstum und Dynamik gehemmt werden, können sich in unterregulierten Wirtschaftsräumen Kräfte entfalten, die langfristig ebenfalls gesundes Wachstum verhindern.

Verbrecherische Machenschaften wie in Russland stellen die auch im Westen auftretende Korruption in den Schatten und hindern viele kluge und ideenreiche Unternehmer daran, ihren Gewinn ohne Gefahr für Leib und Leben zu erwirtschaften. Die Regelungen des europäischen Binnenmarktes werden den Druck von Behörden und Parlamenten in Osteuropa nehmen, da die Vorschriften des Binnenmarktes von ihnen nicht geändert werden können. Natürlich wird es im Einzelfall entscheidend darauf ankommen, dass diese Regeln auch durchgesetzt werden, aber die Existenz eines soliden Rahmens für die Entfaltung der Marktwirtschaft durch den Binnenmarkt ist bereits ein gewaltiger Fortschritt gut zehn Jahre nach dem Ende der kommunistischen Herrschaft in diesen Ländern. Eines darf man in diesem Zusammenhang nicht vergessen: Betrug an der EU, Korruption und Kriminalität sind keineswegs ein Problem allein der Beitrittskandidaten. In Brüssel musste eigens die Anti-Betrugsbehörde OLAF eingerichtet werden, weil genau diese Phänomene in den aktuellen Mitgliedsstaaten aufgetreten waren. Allein in den Jahren 2000 und 2001 wurden bei OLAF Betrugsfälle im Wert von insgesamt mehr als 1,7 Milliarden Euro gemeldet, die auf Aktivitäten in den jetzigen Mitgliedstaaten zurückgehen.

Für die südlichen Beitrittskandidaten Malta und Zypern stehen wirtschaftliche Gründe nicht so sehr im Vordergrund, diese beiden Länder sind auch so wohlhabend, dass sie unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten der Union problemlos schon heute beitreten könnten. Die großen Forschungsinstitute sind sich im Übrigen auch darüber einig, dass die Erwartungen der Kandidaten berechtigt sind – der Beitritt wird ihnen in der Tat helfen, ihre Volkswirtschaften weiter an das Niveau des Westens heranzuführen. Natürlich wird dies nicht in allen Ländern gleichförmig und gleichstark ausfallen. Wichtig ist aber auch die Feststellung der Institute, dass es sich beim Beitritt nicht um ein Nullsummenspiel

handelt, denn auch der Westen wird profitieren. Wenn 40 Millionen Polen in einer wachsenden Wirtschaft mehr Geld zu verteilen haben, wird ein Teil dieses Geldes auch für deutsche Produkte ausgegeben werden.

Aus strategischer Sicht stehen für die verschiedenen Kandidaten natürlich unterschiedliche Aspekte im Vordergrund. Für Polen und Tschechien ist der EU-Beitritt nach der Mitgliedschaft der beiden Länder in der NATO die Vollendung ihrer Aussöhnung mit Deutschland und der Absicherung gegenüber Russland, der zweiten europäischen Großmacht, die historisch die Sicherheit dieser Länder bedrohte. Polen wird mit der Hälfte der Einwohner Deutschlands und einer Volkswirtschaft von einem Zehntel der deutschen im Europäischen Rat 27 Stimmen haben im Vergleich zu Deutschlands 29. Das zeigt zweierlei: erstens, dass der EU-Beitritt Polens Status als große europäische Nation endgültig bestätigt und zweitens, dass Deutschland diese Tatsache endgültig akzeptiert – zum ersten Mal in der gemeinsamen Geschichte der beiden Länder auch institutionell festgeschrieben. Für Ungarn gilt alles, was für Polen und Tschechien gilt, mit dem zusätzlichen Anreiz, dass die Absicherung gegenüber den Unwägbarkeiten der südosteuropäischen Nachbarschaft des Landes hinzu kommt. Während die strategischen Erwägungen dieser drei mitteleuropäischen NATO-Mitglieder eher historisch dimensioniert sind, zählen für die Kandidaten in den beiden weniger stabilen Regionen im Nord- und Südosten Europas durchaus auch aktuelle politische Erwägungen. So ist für die drei baltischen Staaten ein EU-Beitritt gleichzeitig eine Reduzierung der Abhängigkeit vom russischen Nachbarn. Dies betrifft erstens die Wirtschaftsbeziehungen: Bereits seit Jahren geht der Trend im Baltikum eindeutig nach Westen, doch die russische Finanzkrise im Sommer 1998 zog erhebliche Turbulenzen auch in Estland, Lettland und Litauen nach sich. Hinzu kommt zweitens eine aggressive russische Minderheitenpolitik, die den Regierungen in Tallinn und Riga immer wieder zu schaffen macht.

Diese Diskussion verstellt dabei den Blick dafür, dass das wichtigste Minderheitenproblem im Zusammenhang mit der Erweiterung nicht im Nord-, sondern im Südosten Europas liegt, wie auch generell gilt, dass alle Problem des Nordostens im Vergleich zu denen des Südostens geradezu unbedeutend wirken. Die Angehörigen der russischen Minderheit wollen gar nicht weg aus Lettland und Estland. Aber in Tschechien, Ungarn, Bulgarien und Rumänien werden sechs Millionen Roma und Sinti so schlecht behandelt, dass diese Minderheit auf die EU-Erweiterung die allergrößten Hoffnungen setzt. Systematischer Ausschluss vom Schulunterricht, Einweisungen in Irrenanstalten, Vernachlässigung ihrer Siedlungen und ein Generalverdacht der Kriminalität gegenüber einer Minderheit in Ländern, die bald zur EU gehören sollen, muss allen Europäern zu Denken geben. Dies gilt im Übrigen auch für den Mitgliedstaat Griechenland, der sich weigert, die Existenz dieser Minderheit und ihrer Probleme überhaupt zur Kenntnis zu nehmen. In der Bevölker-

ungsgruppe der Roma und Sinti ist ein verständliches Interesse an der Freizügigkeit in der EU entstanden, auf das wir im Westen noch keineswegs vorbereitet sind.

Andere strategische Überlegungen der südöstlichen Beitrittskandidaten haben mit der Situation im ehemaligen Jugoslawien zu tun, wo Krieg und Völkermord im letzten Jahrzehnt ein vorher nie für möglich gehaltenes Comeback erlebten. Eine Zeitlang hatte man geglaubt, Bulgarien und Rumänien müssten EU-Mitglieder auch deshalb werden, um die Region politisch zu stabilisieren. Das hat zwar nie gestimmt, weil die EU zu einer politisch-militärischen Stabilisierungsleitung größeren Ausmaßes noch gar nicht in der Lage ist, wurde aber nicht zuletzt von den beiden Kandidatenländern während des blutigen Zerfallsprozesses Jugoslawiens und besonders im Zusammenhang mit dem Kosovo-Krieg stets betont. Damals galten die beiden aber auch noch nicht als Kandidaten für die zweite Erweiterungsrunde der NATO. Das hat sich seit dem Terroranschlag vom 11. September 2001 und dem Beginn des amerikanischen Anti-Terrorfeldzuges geändert. Inzwischen haben die USA aus geostrategischen Gründen die Mitgliedschaft Bulgariens und Rumäniens in der NATO herbeigeführt. Dies reduziert den Druck auf die EU, diese beiden eindeutig noch nicht geeigneten Kandidaten zu schnell aufzunehmen. Dass sie aber eines Tages – dynamische Marktwirtschaft und solide Demokratie vorausgesetzt – Mitglieder sein werden, steht außer Frage, die Kommission hat das Jahr 2007 als Beitrittsziel genannt. Doch mit einem eventuell bevorstehenden NATO-Beitritt sind die beiden Länder strategisch abgesichert, für sie werden eher wirtschaftliche Gründe ausschlaggebend sein, wenn sie die Kandidatur eines Tages in eine Mitgliedschaft umwandeln werden.

Die Kandidatenstaaten drängen auch aus historischen Gründen in die EU. Alle Beitrittskandidaten in Osteuropa betonen, "nach Europa zurückkehren" zu wollen. Das "Erbe von Jalta", die Teilung des Kontinents nach dem Zweiten Weltkrieg müsse überwunden werden. Hierin sehen manche auch eine moralische Verpflichtung besonders Deutschlands, vor allem für Polen und Balten, die unter dem Hitler-Stalin Pakt zu leiden hatten. Andere gehen noch weiter zurück und verweisen auf das alte Mitteleuropa, in dem Böhmen und Ungarn, Galizien und Transsylvanien Teile des Habsburgerreiches gewesen waren, bis zum Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts eine der europäischen Großmächte. Vor allem in Deutschland finden diese Positionen auch einen gewissen Widerhall. Diese Argumente sind zwar sympathisch, sie haben aber drei Schwächen. Zum einen spielen im Verkehr zwischen Staaten nicht moralische Kategorien die Hauptrolle, sondern, in unterschiedlicher Abstufung, das Völkerrecht und nationale Interessen. Die Ableitung politischer Ansprüche aus moralischen Gründen ist im Umgang von Staaten deshalb schwer möglich, auch wenn dies immer wieder versucht wird. (Ganz anders verhält es sich mit moralischen Ansprüchen von Personen. Menschen, die Opfer des NS-Regimes waren, können solche auch heute noch an Deutschland stellen.)

Zweitens wendet sich diese Argumentation an Deutschland, nicht an die EU. Deutschland trägt die Folgen des zweiten Weltkriegs bereits in mannigfacher Form, zu Recht, denn Deutschland trug im letzten Jahrhundert Verantwortung für Krieg und Völkermord. Vierzig Jahre Teilung und der Verlust eines Viertels des deutschen Territoriums sind nur zwei dieser Folgen. Mit dem Abschluss des Zwei-plus-Vier-Vertrags – der nicht zufällig "Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland" heißt – hat sich ganz Deutschland umfassend zu seiner Verantwortung bekannt, in Artikel 1 Absatz 1 die Verluste irreversibel anerkannt und gemeinsam mit Nachbarn und Freunden den Blick nach vorne gerichtet. Deswegen können heute neue politische Ansprüche aus dieser Vergangenheit nicht mehr abgeleitet werden. Gäbe man dieser Forderung nach, würde man in paradoxer Weise auch Länder in die Pflicht nehmen, die entweder mit dem zweiten Weltkrieg nichts zu tun hatten, wie Irland, oder aber sogar selber Opfer deutscher Aggression waren, wie Holland und Belgien. Warum diese Länder aus moralischen Gründen am Beitritt Polens interessiert sein sollten, ist eine Frage, die nicht zu beantworten ist. Im Gegenteil: letztendlich würden sie ein zweites Mal durch Deutschland unter Druck geraten – nach dem Überfall im letzten Jahrhundert nun durch die Mitwirkung an der Befriedigung eines angeblichen politischen Anspruchs, der sich daraus ergeben soll.

Der dritte Fehler an den historischen Argumenten ist, dass sie rückwärtsgewandt sind. Das Projekt Europa sollte den Blick nach vorne, nicht nach hinten richten. Das heißt nicht, dass es nicht im Bewusstsein der schwierigen Geschichte unseres Kontinents realisiert werden soll, aber die Dämonen der Vergangenheit sollten dabei nicht der Wegweiser in die Zukunft sein. Die historischen, kulturellen und zivilisatorischen Gründe, die die Beitrittskandidaten zu ihren Gunsten ins Feld führen, sind also für sich genommen zwar aus ihrer Sicht verständlich, sie sind aber nicht stichhaltig. Niemand bezweifelt den polnischen Beitrag zur Zivilisation Europas – aber er ist keine Anspruchsgrundlage für eine Mitgliedschaft in der EU.

Warum die Erweiterung gut für Deutschland ist

Aus historischen Gründe in einem eng verstandenen Sinne sollten die Mitglieder also die Beitrittskandidaten nicht aufnehmen. Die Sicherung des Friedens ist heute nach wie vor wichtig, sie ist aber nicht mehr das einzige Ziel der Union. Für die aktuellen Mitgliedsstaaten kommt es daher bei der Aufnahme neuer Länder vorrangig darauf an, dass die wichtigsten Ziele der EU im 21. Jahrhundert mit diesen besser realisiert werden können als ohne sie. Diese Ziele sind zum Einen die fortgesetzte Sicherung von Wohlstand und Frieden, darüber hinaus aber auch das Erreichen eines gesicherten Platzes für Europa im sich abzeichnenden Konzert der globalen Großmächte. Die Erweiterung bedeutet nicht nur Stabilisierung Mittel- und Osteuropas und Verankerung unserer Werte – Demokratie, Rechtsstaat, Marktwirtschaft – in unserer direkten Nachbarschaft, sondern vor allem auch

die Ausweitung des westeuropäischen Regelwerks auf Mittel- und Osteuropa. Neben den unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteilen ist die Erweiterung vor allem eine "Systemausdehnung". Ein deutscher oder holländischer Unternehmer, der im künftigen EU-Mitgliedsland Polen investiert, kann sich dann auch dort auf die Binnenmarktregeln verlassen. Kommission und notfalls der Europäische Gerichtshof wachen über ihre Einhaltung. Mit der zunehmenden Orientierung großer Länder wie Russland, der Ukraine und der Türkei auf Europa werden unser System und unsere Regeln auch über die EU hinaus Wirkung entfalten. Entsprechend wächst das EU-Gewicht bei Verhandlungen, in denen die Regeln für Welthandel und -finanzen fortentwickelt werden. Nicht die USA sind dann – wie in Zeiten von GATT und Bretton Woods – der größte Spieler, sondern die EU. Nach erfolgreicher Erweiterung agiert die EU im Namen von zunächst 25 Mitgliedsstaaten in internationalen Gremien wie UNO, WTO, OECD etc. Ihr politisches Gewicht wird in diesen Gremien dadurch wesentlich stärker. Voraussetzung ist allerdings, daß sie in diesen Gremien noch mehr als bisher mit einer Stimme spricht.

Die Erweiterung wird auch eine Verbreiterung unserer ökonomischen "Heimatbasis" für den globalen Wettbewerb bringen. Zu den derzeit 377 Millionen Binnenmarkt-Teilnehmern werden ca. 100 Mio zusätzliche Verbraucher aus den Erweiterungsländern hinzukommen. Über Zollunion und künftige Freihandelszonen werden die Märkte der Türkei, Russlands und der Ukraine mit ca. 250 Mio Einwohnern an den europäischen Binnenmarkt angebunden, deren Kaufkraft momentan allerdings noch sehr gering ist. Tendenziell wird das Gewicht der EU als größter einheitlicher Binnenmarkt der Welt dennoch wachsen.

Unter dem Strich sind es also politische und wirtschaftliche Gründe, die für die Erweiterung sprechen. Sie entspricht unseren Interessen an wachsendem Wohlstand, einer Ausdehnung der europäischen Friedensgemeinschaft und einer Stärkung Europas im sich abzeichnenden Konzert der globalen Großmächte. Doch wie weit kann die EU gehen? Wo sind eigentlich die Grenzen der EU? Sind es die selben wie die Grenzen Europas? Oder muss die EU kleiner sein als Gesamteuropa?

Die Grenzen Europas: fließend, offen, durchlässig

Europa kann als geographischer, aber auch als kultureller, historischer oder politischer Raum verstanden werden. Schon beim geographischen Europa-Begriff sind die Grenzen unklar, wenn auch noch am ehesten zu definieren: vom Atlantik bis zum Ural, vom Nord bis zum Mittelmeer. Aber ob beispielsweise Georgien, Armenien und Aserbaidschan Teile Europas oder Asiens sind, lässt sich geographisch nicht eindeutig beantworten, da diese Länder zwar westlich des Ural, aber südlich des Kaukasus liegen und im Süden nur asiatische Nachbarn haben – Iran und den Nordosten der Türkei. Und sowohl Russland als

auch die Türkei haben Landesteile, die der geographischen Definition zufolge außerhalb Europas liegen.

Als Kulturraum ist Europa über Jahrhunderte Kraftzentrum und Triebfeder der westlichen Welt gewesen, von der griechischen Philosophie über das Christentum in seinen verschiedenen Ausprägungen, über Renaissance, Reformation, Aufklärung zum Liberalismus mit seinem Doppelgebot von Menschenwürde und Verfassungsstaat. Auch die Schattenseiten dieser Kulturgeschichte hatten und haben ihre Bedeutung. Imperialismus, Kommunismus, Faschismus sind allesamt europäische "Produkte". Keine Weltkultur mit Ausnahme der chinesischen hat eine solche Wirkungsmacht entfaltet wie die europäische. Der europäische Kulturraum ist größer, als es die EU jemals werden kann.

Für den historischen Raum gilt Ähnliches, Hellmut Diwald hat es auf den Punkt gebracht: "Die Geschichte Europas ist nicht die Geschichte des Abendlandes, sondern die Geschichte des Morgenlandes und des Abendlandes. Europa war übergreifend, es umfasste das weströmische und dann römisch-katholisch geprägte Abendland ebenso wie das oströmisch-byzantinisch geprägte und dann islamisch bestimmte Morgenland, vom russischen Raum ganz zu schweigen."

Dass Europa auch politisch kaum einzugrenzen ist, zeigt sich bei der Mitgliedschaft solcher Organisationen wie Europarat oder OSZE. In beiden sind zentralasiatische Länder wie Kasachstan und Usbekistan Mitglieder, die weder geographisch noch kulturell oder historisch zu Europa gehören. Die USA und Kanada haben Beobachterstatus im Europarat, in der OSZE sind sie vollwertige Mitglieder. In Westeuropa hat man sich in der Zeit des Kalten Krieges angewöhnt, Europa mit EG-Europa gleich zu setzen. Einerseits war das zwar unrichtig, denn Polen und Tschechen blieben auch unter kommunistischer Herrschaft Europäer (Herrscher und Beherrschte übrigens, nicht nur die Dissidenz, wie wir uns dies heute mitunter gern einreden). Andererseits war und ist die EU aber ein politisches Gesamtprojekt, dessen umgangssprachliche Verankerung als "Europa" trotz ihrer Ungenauigkeit im Kern positiv ist. Das wird besonders dann deutlich, wenn man den Vergleich mit anderen europäischen Organisationen anstellt: Niemand denkt bei "Europa" an die OSZE, den Europarat oder die NATO. Es ist klar, dass "Europa" die EU meint, das wirklich revolutionäre einzigartige Projekt der Nachkriegsordnung in der alten Welt. Erstmals in der europäischen Geschichte beschreibt das Wort "Europa" neben allem anderen vor allem die gemeinsame Zukunft der Europäer.

Die Grenzen der EU: innere, nicht äußere Grenzen

Außereuropäisches wirkt also nach Europa hinein, genau so wie Europa im weiteren, kulturellen Sinn, über sich selbst hinaus wirkt und eben nicht am Ural oder am Mittelmeer endet. Staaten, die geographisch nicht in Europa liegen, können sich als "europäische" Länder verstehen, besonders in Kanada ist das oft zu hören. Die Grenzen Europas sind fließend und stetigem Wandel unterworfen. Der Kontrast mit der EU könnte klarer nicht sein, denn die Außengrenzen der Union sind durch die politischen Außengrenzen ihrer Mitgliedstaaten immer klar definiert. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Grenzen Europas nicht identisch sind mit den Grenzen der Erweiterungsfähigkeit der EU. Diese kann nicht von Europas unbestimmbaren äußeren Grenzen bestimmt werden, sondern muss aus der inneren Kraft der Union selber resultieren. Es ist die Frage danach, was die Union verkraften kann und die Antwort ist bei den Ländern am Rande unseres Kontinents stets eine europapolitische Grundsatzentscheidung. Dies macht auch deutlich, dass die Ablehnung des einen oder anderen Landes weniger mit dem Land selber als mit seiner möglichen Wirkung auf die langfristigen Zielsetzungen der EU und ihr sensibles inneres Kraftgefüge zu tun haben muss.

Was sind also die Grenzen der Erweiterungsfähigkeit der EU? Relativ leicht ist die Frage im Blick nach Süden zu beantworten, deutlich schwieriger mit Blick nach Osten und Südosten. Im Süden wird die Union mit Zypern und Malta den Erweiterungsprozess abschließen. Beide Länder sind so klein, dass sie die europäischen Institutionen weder über Gebühr belasten noch Fragen nach der demokratischen Repräsentanz aufkommen lassen. Allerdings ist noch nicht ausgeschlossen, dass der ungelöste Zypernkonflikt den Erweiterungsprozess dort aufhalten wird, wobei diese Möglichkeit nach dem Kopenhagener Gipfel vom Dezember 2002 immer unwahrscheinlicher erscheint. Auf dem Balkan liegen dabei noch größere Herausforderungen vor der EU. Die Staaten Südosteuropas haben im Stabilitätspakt die Beitrittsperspektive erhalten, Slowenien ist bereits zum Beitritt eingeladen. Allerdings werden die alten Mitgliedstaaten nicht tatenlos mit ansehen, wie die ehemaligen jugoslawischen Republiken durch das Auseinanderbrechen Jugoslawiens im Ergebnis mehr Stimmen erhalten als Jugoslawien alleine gehabt hätte. Dies gilt ganz besonders für Staaten mit eigenen Separatismusproblemen wie Belgien. Mittelfristig wird dies exakt die selben Diskussionen herauf beschwören, die wir vor dem europäischen Gipfel von Nizza geführt haben, auf dem in harten Verhandlungen die Stimmgewichte für die ersten Gruppen der Beitrittskandidaten festgelegt wurden, aber auch die Stimmenzahlen der Altmitglieder neu gewichtet wurden. Eine Stimmenzahl für Kroatien, Mazedonien, Bosnien, Serbien und Albanien wurde aber nicht ausgearbeitet, trotzdem gelten diese Länder, wenn sie sich der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien nähern, als Kandidaten für eine spätere EU-Mitgliedschaft.

Die Türkei: noch lange kein EU-Mitgliedstaat

Das schwierigste Nachbarland der EU ist die Türkei. Im Jahr 1963 hat die EG mit dem Land ein Abkommen über eine Zollunion geschlossen, in dem eine Beitrittsperspektive enthalten ist, seit 1999 gilt es als Kandidat. Trotzdem ist die Frage der tatsächlichen späteren Mitgliedschaft nach wie vor heftig umstritten. Die Argumente der Befürworter und Gegner einer türkischen Mitgliedschaft leiden dabei meistens an einer entscheidenden Schwäche: sie konzentrieren sich zu stark auf die Türkei, ihre Wirtschaft, Politik, Kultur und mitunter sogar auf ihre Religion. Der eigentliche Ort der Erweiterung, die EU und ihr inneres Gefüge nämlich, geraten hierbei völlig aus dem Blick. Ein Europapolitiker muss aber zunächst fragen, was es denn für die EU bedeuten würde, wenn die Türkei beiträte.

Die Antworten auf diese Frage sehen wie folgt aus: Heute hat die Türkei fast 70 Millionen Einwohner, sie wäre damit sofort der zweitgrößte Staat der EU. Im Jahre 2012 wird die Türkei 75 Millionen Einwohner haben, Deutschland allen Prognosen zufolge weniger. In wenigen Jahren wäre die Türkei das größte Mitgliedsland der EU und müsste im Rat genau so viele Stimmen wie Deutschland oder Frankreich haben, im Parlament nach einer Übergangszeit wahrscheinlich mehr Europaabgeordnete als Deutschland. Die in Nizza mühsam erreichte Gesamtbalance der der EU zwischen kleinen und großen Staaten würde empfindlich gestört. Dies ließe sich nur dann korrigieren, wenn zeitgleich oder vorher die kleinen Staaten des Westbalkan aufgenommen würden, also die eben schon genannten Kroatien, Mazedonien, Bosnien, Serbien und Albanien. Ihnen ist im Stabilitätspakt für Südosteuropa eine Beitrittsperspektive eingeräumt worden, diese zu realisieren ist die nächste Herausforderung für EU-Europa.

Ein Teil der EU-Philosophie ist gegenseitige Unterstützung bei der Heranführung strukturschwacher und unterentwickelter Gebiete durch Finanztransfers. Praktisch bedeutet das, dass Steuerzahler in Nettozahlerstaaten wie Holland, Österreich oder Deutschland den Steuerzahlern in schwächer entwickelten Ländern wie Spanien, Italien oder Griechenland einen Teil ihres Einkommens überweisen. Neben diesen dreien käme mit der Türkei ein weiteres großes mediterran geprägtes Land hinzu, in dem weite Gebiete bis heute unterentwickelt sind - 42 Prozent der türkischen Arbeitnehmer arbeiten im Agrarsektor. Zum Vergleich: In Polen, dem Land, in dem der Agrarsektor das größte Hindernis auf dem Weg in die EU war, arbeitet ein genau halb so großer Anteil in der Landwirtschaft, nämlich 21 Prozent. Polen hat dabei eine um 30 Millionen Menschen geringere Bevölkerung. In Euro-land arbeiten noch ganze 4,8% der Arbeitnehmer in der Landwirtschaft. Anders als bei Spanien, Italien und Griechenland ist in der Türkei Unterentwicklung in weiten Landesteilen die Regel und nicht die Ausnahme, auch wenn dies aus der Perspektive der Weltstadt Istanbul oder der türkischen Diaspora im Ausland manchmal schwer zu glauben sein mag.

Aus türkischer Sicht ist der wirtschaftliche Aufholbedarf so groß (siehe Tabelle), dass das Land bei Verhandlungen innerhalb des EU-Rahmens andere Prioritäten kaum setzen kann, wie z.B. Spanien und Griechenland dies über viele Jahre hinweg gezeigt haben mit ihren manchmal an Erpressung erinnernden Verhandlungsmethoden. Für die EU ist daher klar, dass über eine Strategie, die die Türkei auf europäisches Niveau bringen soll, nicht mit der Türkei am Tisch entschieden werden kann, erst recht nicht, wenn Einstimmigkeit erforderlich ist – und das ist bei Finanzentscheidungen momentan noch der Fall. Damit wird die wirtschaftliche Rückständigkeit der Türkei zu einer Frage der politischen Handlungsfähigkeit der EU. Das darf die EU nicht zulassen. Anstatt also über die Nennung eines konkreten Beitrittsdatums nachzudenken, sollte zunächst die Heranführungsstrategie für die Türkei umgesetzt werden, bis das Land das europäische Projekt anders als allein aus wirtschaftlicher Perspektive betrachten kann.

Land	Bevölkerung	BIP pro Einwohner	Türkei
Estland	1,4	3.714	Bevölkerung von ca. 70 Millionen is fast so groß wie alle aktuellen Beitrittsländer zusammen genommen, und... ...das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Einwohner ist mit ca. 2.890 EUR nur ca. halb so groß. Ergebnis: Der Beitritt der Türkei alleine würde die EU wirtschaftlich fast doppelt so stark fordern wie der Beitritt aller aktuellen Beitrittskandidaten zusammenge- nommen (zum Vergleich)
Lettland	2,4	2.625	
Litauen	3,7	2.865	
Polen	38,7	4.005	
Tschechien	10,2	5.206	
Slowakei	5,4	3.648	
Ungarn	10,1	4.792	
Slowenien	2,9	6.869	
Malta	0,4	8.750	
Zypern	0,8	11.375	
Gesamt:	76,0	4.353	
Deutschland	82,0	22.280	

Quelle: Economist World in Figures, alle Angaben in EUR, 1 EUR = 1 US-\$

Im Süden grenzt die Türkei - anders als Spanien, Italien und Griechenland - nicht nur ans Mittelmeer, sondern auch an Syrien, den Iran und den Irak, Staaten, die allesamt diktatorisch regiert werden und von denen zwei nachweislich Terrorgruppen unterstützen. Diese Staaten wären unmittelbare Nachbarstaaten der EU an einer Grenze, die insbesondere in den kurdischen Berggebieten nicht zu kontrollieren ist. Innerhalb der EU gilt Freizügigkeit im Personen- und Güterverkehr, das Schengener Abkommen sieht vor, dass ein Visum für einen Mitgliedstaat auch für Aufenthalte in anderen Staaten gültig ist. Und wer es einmal in den Schengenraum hinein geschafft hat, bewegt sich darin nahezu uneingeschränkt. Es ist nicht im Interesse der EU, sich sehenden Auges in eine Nachbarschaft mit solchen Problemen zu begeben.

All dies zeigt, dass auf die EU eine Reihe von Anforderungen zukäme, die sie intern wie extern vor schwere Probleme stellen würde. Im Ergebnis kann die Türkei der EU noch lange nicht beitreten, denn ein Beitritt würde das innere Machtgefüge der Union überdehnen, ihre Leistungsfähigkeit sprengen und den Nahen und Mittleren Osten zur unmittelbaren Nachbarregion mit gemeinsamer Grenze machen, woran die EU keine Interesse haben kann. Aber die Türkei braucht den Beitritt im Moment objektiv auch gar nicht. Dass sie das Gegenteil behauptet und den Beitritt will, ändert hieran nichts. Sie kann außerhalb der integrierten Strukturen als enger Partner Europas und der USA zu einem erfolgreichen, sicheren und wohlhabenden Staat werden. Wirtschaftlich wird die Türkei von der EU durch die Zollunion eindeutig und klar unterstützt. Türkische Produkte können ohne jeden Zuschlag auf dem größten und reichsten Binnenmarkt der Welt abgesetzt werden, ein Privileg, das sich viele andere Länder wünschen würden. Militärische Stabilisierung wird auf absehbare Zeit durch die NATO-Führungsmacht USA geleistet, für die die Türkei als Sprungbrett in den Nahen und Mittleren Osten – die geopolitisch betrachtet instabilste wichtige Region der Welt – unverzichtbar ist. Die türkisch-amerikanischen Militärbeziehungen sind seit Jahrzehnten enger als die der USA zu den meisten anderen NATO-Partnern, sie stellen eine "special relationship" dar, die in dieser Form nur noch Großbritannien und Israel mit den USA unterhalten. Der Wert dieser Sonderbeziehung zu den USA wurde in der letzten großen Finanzkrise der Türkei im Sommer 2002 wieder einmal deutlich, als die USA ihre Vormachtstellung im Internationalen Währungsfonds dazu nutzten, der Türkei Finanzhilfen in Milliardenhöhe zu verschaffen.

Mit dem Zugang zum europäischen Markt für ihre Produkte und der Verankerung in der NATO bei gleichzeitig besonders enger Bindung an die USA hat die Türkei alle wirtschaftlichen und militärischen Garantien, die sie für eine erfolgreiche Entwicklung braucht – die Mitgliedschaft ist also für die Türkei nicht erforderlich und wäre für das innere Gefüge der Union schädlich. Was die inneren Reformen angeht, so ist es falsch, die Abschaffung von Todesstrafe und Folter oder das Ende der Unterdrückung der kurdischen Minderheit in der Türkei als Beitrag zur EU-Vorbereitung zu verstehen. Diese Maßnahmen muss die Türkei schon im Interesse ihrer eigenen Zukunft als reife Demokratie ergreifen, sie sind der Natur der Sache nach völlig unabhängig von einem EU-Beitritt. Deswegen muss die Türkei ihre innere Liberalisierung auch fortsetzen, aber nicht, weil "Brüssel" das so will, sondern weil es gut für die Menschen in Ankara, Istanbul, Trabzon und Diyarbakir ist.

Die Türkei: ein europäisches Land

Wenn die Grenzen der EU, wie in konservativen Kreisen gelegentlich zu hören, in (pseudo-) religiösen Motiven oder gar einer mittelalterlichen Reichsnostalgie gesehen werden, kann man die Verstimmung in den Ländern verstehen, die sich hiervon herabgesetzt fühlen, vor allem natürlich in der Türkei. Die Türkei passt nicht in die EU, aber das hat weniger mit der Türkei und mehr mit der EU zu tun – und es ist keine Frage von Religion oder Kultur. Der Islam und seine Kultur sind Teil Europas, genau so wie Europa und seine Kultur Teil des Islam sind. So wenig wie polnische Kultur eine Anspruchsgrundlage für den Beitritt dieses Landes ist, ist die türkische Kultur ein Grund, ihr den Beitritt zu verweigern. Wenn solche Kriterien Geltung hätten, hätte schon der orthodoxe Balkanstaat Griechenland mit seiner oströmisch-byzantinischen Prägung nicht beitreten dürfen. Konservative, die solche Kriterien für ausschlaggebend halten, machen einen entscheidenden Fehler: Durch die Verlagerung der Debatte von der politischen in die kulturelle Sphäre wird die Türkei brüskiert und zurückgewiesen, was das Land nicht verdient hat und was aus europäischer Perspektive auch nicht sinnvoll ist. Denn die Behauptung einer kulturellen Wasserscheide zwischen der Türkei und Europa schlägt die Tür auf immer zu, während eine politische Betrachtung einen Beitritt in der Zukunft nicht a priori ausschließt. Denn wir können heute nicht wissen, ob sich die Türkei nicht doch noch zu einem demokratischen und wirtschaftlichen Erfolgsmodell in einer stabilen Nachbarschaft entwickelt. Natürlich ist sie davon noch weit entfernt und deshalb ist es auch in höchstem Maße unverantwortlich, Illusionen in Ankara – aber vor allem in Istanbul – zu nähren, ein Beitritt sei in absehbarer Zeit möglich. Denn politische und wirtschaftliche Grenzen der Erweiterungsfähigkeit sind zu jeder Zeit objektiv vorhanden, die jeweils aktuellen mitzuteilen ist im Sinne einer transparenten, berechenbaren Erweiterungspolitik nötig. Wichtig ist aber zu erkennen, dass es sich um aktuelle, nicht um ewige Grenzen handelt.

Entscheidend ist etwas anderes: Die Türkei ist ein säkularer, d.h. weltlich und nicht religiös geprägter Staat, in dem die Politik eine autonome Sphäre der Gesellschaft ist und politische Entscheidungen keiner religiösen Rechtfertigung bedürfen. Auch die EU von heute ist ein säkularer Zusammenschluss von Staaten, die allesamt durch ein solch liberales Verfassungsverständnis geprägt sind. Und in diesem Sinne ist es der EU und ihren Mitgliedstaaten auch möglich, sich politisch gegen die Aufnahme eines Staates in die EU auszusprechen, ohne dass damit ein moralisches, kulturelles oder religiöses Negativurteil über diesen Staat verbunden ist. Es ist einem solchen Staat auch weiterhin mit vollem Recht möglich, sich als "europäisch" zu fühlen und zu bezeichnen, da Europa größer ist und bleiben muss als es die EU werden kann.

Das gilt übrigens auch für Russland und die Ukraine, die beide unzweifelhaft Teil Europas sind, aber nicht Teil der EU werden können. Wenn bereits Größe und Grenzen der Türkei

die EU absehbar überfordern würden, dann gilt dies natürlich erst recht für das größte Land der Welt, Russland. Die inneren Proportionen der EU gerieten vollends aus dem Gefüge, wenn Russland der EU beiträte. Auch hier liegt es nicht an in erster Linie an Russland, sondern an der EU, dass eine Erweiterung bis nach Wladiwostock ausgeschlossen ist. Wenn die EU aber erklärt, Russland nicht aufnehmen zu können und dann der Ukraine und dem eines Tages vielleicht demokratischen Weißrussland Beitrittsangebote machte, würde Moskau isoliert, woran die EU kein Interesse haben kann. (Moldawien ist ein Grenzfall; das Land ist aber so klein, dass es die EU sicher nicht überfordern würde.) Es ist vielmehr in unserem Interesse, im Osten Europas eine eigene Kultur der Kooperation zu fördern, in der sich auch eine derzeit so schwache Gruppe wie Gemeinschaft Unabhängiger Staaten GUS eines Tages zu einer regionalen Kooperationsgemeinschaft entwickelt, die ihren Bürgern konkrete Vorteile bringt.



3. Die Verfassung - Prinzipien und Leitlinien

Bei der Frage nach der räumlichen Gestalt der EU sind Grenzziehungen unvermeidlich, wobei klar ist, dass die EU ihre Außengrenzen nicht als Blockgrenzen verstehen wird. Vielfältige Formen der Zusammenarbeit über Grenzen hinweg werden die Beziehungen der EU zu ihren Nachbarn kennzeichnen, die richtige Mischung von Offenheit und Festigkeit entscheidet letztlich darüber, ob das Projekt EU erfolgreich sein wird. Genau das selbe gilt für die Frage auf die zukünftige politische Gestalt der EU: Der Verfassungstext muss fest genug sein, um ein solides Fundament zu bilden, er muss aber auch offen genug sein, um neue Herausforderungen bestehen zu können, die wir heute noch gar nicht absehen können.

Verfassungsentwürfe von gestern – Leitlinien von heute

Die Idee einer Verfassung oder eines Grundlagenvertrages für Europa ist nicht neu. Schon im Jahr 1984 wurde im Europaparlament ein Entwurf vorgestellt, ausgearbeitet von einer Gruppe um den italienischen Abgeordneten Altiero Spinelli. Dieser Entwurf war acht Jahre später das Modell für den Vertrag von Maastricht, mit dem die EU in ihrer heutigen Säulenform geschaffen wurde. 1994 kam – erneut aus dem Europaparlament – ein Entwurf für eine echte "Verfassung der Europäischen Union." Auch dieser Text wurde von einem Abgeordneten des Parlaments, Fernand Herman, maßgeblich gestaltet und wird deshalb auch "Herman-Entwurf" genannt. Aus England sind drei voneinander unabhängige Entwürfe bekannt, erstens ein von der European Constitutional Group 1993 erarbeiteter Text "A proposal for a European Constitution," zweitens eine an der Universität Cambridge 1997 ausgearbeitete Sammlung aller Bestimmungen in den europäischen Verträgen, die so wichtig sind, dass sie in eine Verfassung aufgenommen werden müssten und drittens der Entwurf des "Economist", einer bekannten englisch-amerikanischen Wochenzeitung aus dem Jahr 2000. Seitdem die europäischen Regierungschefs im belgischen Laeken den Konvent zur Ausarbeitung einer europäischen Verfassung eingesetzt haben, sind zahlreiche neue Entwürfe hinzu gekommen, die hier nicht alle aufgezählt werden sollen. Der rote Faden ist Cambridge ausgelegt worden, nämlich die Bestimmungen mit Verfassungsrang zu sammeln und zusammenzufassen. Aufgenommen wurde dieser Faden nahezu zeitgleich am Centrum für Angewandte Politikwissenschaft der Universität München und am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz. Dieses arbeitete im Jahr 2000 im Auftrag der Europäischen Kommission nach der Methode der britischen Kollegen den heute bekanntesten Entwurf einer Verfassung aus, den Entwurf zum "Basisvertrag der Europäischen Union." Er ist im Konvent Grundlage und Ausgangspunkt der Überlegungen.

Gleichklang der Systeme – Voraussetzung für den Erfolg

Bevor ein solcher Entwurf aus dem Elfenbeinturm der Akademiker jedoch in die politische Praxis übertragen werden kann, ist zunächst eine grundsätzliche Frage zu klären: sind

über Jahrhunderte gewachsene Nationalstaaten gleichartig genug, um sich eine gemeinsame Verfassung zu geben, die dann über Jahrzehnte hinweg das Fundament ihrer politischen Zusammenarbeit sein wird? Auf den ersten Blick scheinen die Unterschiede ja die Gemeinsamkeiten zu überwiegen. Die Nationalgeschichte der Mitgliedsstaaten war von Land zu Land stark unterschiedlich, die Verfassungsgebung fand unter verschiedenartigen Bedingungen und zu verschiedenen Zeiten statt. Die Verfassungen Belgiens und Luxemburgs stammen noch aus dem 19. Jahrhundert, Großbritannien hat bis heute keine geschriebene Verfassung. Eine sogenannte Verfassungsurkunde, bei uns das Grundgesetz, ist in England nie geschrieben und verabschiedet worden. Stattdessen bilden einige wichtige alte Rechtsdokumente wie die Magna Charta, die Traditionen und überlieferten Rechtsauffassungen des britischen Staates und einige wichtige einfache Gesetze alle zusammen die Verfassung. Auch die in den Verfassungen enthaltenen historischen Erfahrungen sind ganz unterschiedlich. In Italien, Österreich und Deutschland ging es bei der Verfassungsgebung der späten 40er Jahre des 20. Jahrhunderts zuallererst darum, nie wieder einen Rückfall in die Diktatur zu erlauben. Dasselbe gilt auch für die Verfassungen Griechenlands, Spaniens und Portugals aus den 70er Jahren, die allesamt nach dem Ende von diktatorischen Regimen neu geschrieben wurden. Die Verteidigung der Menschen- und Bürgerrechte sowie die Stabilität der demokratischen Regierungen war in all diesen Ländern oberstes Ziel der Verfassungsgeber. Holland, Schweden, Belgien und Dänemark dagegen haben nie den Absturz in eine eigene Diktatur erlebt, ihre Verfassungen haben daher auch eher kurze Listen von Bürgerrechten und treffen auch keine besonders starken Vorkehrungen zu ihrem Schutz. Auch bei der Verfassungsstruktur gibt es teilweise erhebliche Unterschiede: neben bundesstaatlich organisierten Gemeinwesen wie Deutschland und Österreich gibt es Einheitsstaaten, in denen es nur eine einzige souveräne staatliche Ebene gibt. Frankreich ist ein Beispiel, Großbritannien war es bis vor Kurzem. Die britische Entwicklung, in der Schottland, Wales und dem Sonderfall Nordirland regionale Autonomie eingeräumt wurde, zeigt allerdings, dass in der Tendenz die europäischen Staaten einander immer ähnlicher werden: Die Einheitsstaaten dezentralisieren ihren Staatsaufbau, während es in den Bundesstaaten immer stärkere zentralisierende Tendenzen zu beobachten gibt, Deutschland ist hierfür das beste Beispiel. Diese Entwicklung hin zu einer Mischform aus Einheits- und Bundesstaat ist ein gesamteuropäisches Phänomen.

Die EU-Mitgliedsstaaten sind sich aber nicht nur im Staatsaufbau ähnlich. In der Substanz ähneln sich die Verfassungen aller Staaten auf allen entscheidenden Gebieten: Jeder EU-Mitgliedstaat ist ein Volksstaat, in dem die politische Gewalt vom Volke ausgeht, vom ihm in Parlaments- und anderen Wahlen demokratisch ausgeübt und so legitimiert wird. Alle EU-Mitgliedstaaten sind Rechtsstaaten mit unabhängiger Rechtsprechung, in denen die Menschen- und Bürgerrechte geschützt werden und vor dem Gesetz alle Bürger gleich sind. Jeder EU-Mitgliedstaat ist auch ein Sozialstaat, denn alle Verfassungen sehen als

Wirtschaftsmodell eine sozial abgefederte Marktwirtschaft vor. Vor diesen grundlegenden inhaltlichen Ähnlichkeiten verblasst die Bedeutung der formellen Unterschiede der Verfassungen untereinander – manche Staaten sind konstitutionelle Monarchien, andere Republiken; einige haben ein Einkammersystem, andere haben sich für zwei Parlamentskammern entschieden; einige Staatshäupter werden direkt gewählt, andere nicht; in den meisten Ländern ist der Regierungschef die mächtigste Figur, in Frankreich kann es auch der Staatshaupter sein. Doch bei den wirklich wichtigen Elementen der nationalen Verfassungen ist der Gleichklang so groß, dass eine europäische Verfassung denkbar und möglich ist.

Für eine Zweiteilung der Verträge

Aus diesem reichen Fundus an staatspolitischen Grundlagen müssen diejenigen Elemente heraus gefiltert und angepasst werden, die für ein so einzigartiges Projekt wie die Verfassung der EU geeignet sind. Dabei darf man nicht vergessen, dass keine Verfassung Ewigkeitsanspruch in ihren Details hat, es geht vielmehr darum, ein solides Fundament zu legen, auf dem kommende Generationen ein starkes Europa errichten können. In guten Verfassungen sind daher auch die Möglichkeiten zu ihrer Änderung oder Ergänzung immer einer der wichtigsten Bestandteile. Als Faustregel gilt: je grundlegender und einfacher die Verfassung, desto schwieriger muss es sein, sie zu ändern. In den USA liegen die Hürden für eine Änderung der Verfassung sehr hoch, denn die erfolgreichste und älteste noch gültige demokratische Verfassung der Welt beschränkt sich auf das Wesentliche und mutet weder dem Staat noch den Bürgern mehr zu als sie leisten können oder wollen. In der angelsächsischen Rechtstradition wird die Verfassung vor allem durch Rechtsprechung weiterentwickelt. Aber auch bei uns hat das Bundesverfassungsgericht neues Recht durch seine Urteile geschaffen, ganz unbekannt ist dieses sogenannte Richterrecht also auch auf dem Kontinent nicht. Anders als in England oder den USA aber ist es auf dem europäischen Festland eher Tradition, die Verfassung durch Änderung ihres Textes weiterzuentwickeln. Das Grundgesetz hat sich dafür entschieden, zwei unterschiedliche Ebenen des Schutzes einzuführen: für die Grundrechte und die bundesstaatliche Gliederung Deutschlands gilt das sogenannte "Ewigkeitsgebot," das heißt, diese können von keiner auch noch so großen Mehrheit außer Kraft gesetzt werden. Für alle anderen Bestimmungen muss eine Änderung von einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag und einer ebenso großen Mehrheit im Bundesrat beschlossen werden. Wie zukünftige Änderungen einer europäischen Verfassung vorgenommen werden sollen, hängt entscheidend davon ab, wie diese gestaltet wird. Beschränkt sie sich auf die wesentlichen Kernelemente mit Grundrechten und Unionsaufbau, dann sollte eine Änderung möglichst schwierig sein. Geht sie jedoch darüber hinaus und enthält ähnlich wie das Grundgesetz wesentlich mehr Rechtsbestimmungen, dann darf eine Änderung schon deshalb nicht zu schwierig sein, weil zukünftige Generationen ansonsten eingeengt und festgelegt würden, Europas weiterer Entwicklung

würden Steine in den Weg gelegt. Eine dritte Möglichkeit ist der Weg des Grundgesetzes mit den zwei beschriebenen Ebenen unterschiedlichen Schutzes. Ein wichtiger Unterschied zum Grundgesetz ist allerdings, dass bei einer Zweiteilung der Verträge nur der erste Teil die Verfassung wäre, im zweiten dagegen wären all die Regeln zusammengefasst, die normalen Gesetzesrang haben. Insofern bietet sich das Grundgesetz nur dann als Modell an, wenn im ersten Teil der EU-Verfassung zwei unterschiedliche Schutzebenen erforderlich sind.

Die Forderung nach einem zweigeteilten Aufbau der europäischen Verträge ist also sinnvoll und richtig, wobei sich der erste Teil auf die wichtigsten Rechtsgarantien und wesentlichen Strukturen beschränken sollte. Inzwischen hat sich der Konvent diese Forderung zu eigen gemacht: Das von Präsident Giscard d'Estaing vorgelegte Grundgerüst eines Verfassungsentwurfs enthält genau so eine Zweiteilung. Generell gilt übrigens in der europäischen Verfassungsdiskussion bei aller Achtung vor dem Grundgesetz, immerhin die erfolgreichste Verfassung der deutschen Geschichte, dass es auch Schwächen hat, die es nicht immer als Vorbild erscheinen lassen. So ist der Bundesrat, ursprünglich als Stimme der Länder im Bund gedacht, zu einem parteipolitisch mißbrauchten Blockadeorgan geworden. Das Übergewicht der Exekutive gegenüber im Regelfall deutlich schwächeren Parlamenten ist auf Länder- und Bundesebene viel zu stark. Und die unsere politische Realität kennzeichnende Vermischung der Ebenen mit unklaren Zuweisungen von Zuständigkeit, Verantwortung und Finanzhoheit führt wegen ihrer mangelnden Transparenz für den Bürger zu Politikverdrossenheit und zu einem geradezu eingebauten Reformstau, den schon der damalige Bundespräsident Roman Herzog zu Recht beklagte. Vor dem Hintergrund dieser Krise ist es wichtig, den deutschen Föderalismus nicht kritiklos als Modell für die EU anzupreisen.

Für ein lebendiges Europa der Regionen

So scheint auch der bayerische Ansatz eines Europa der Regionen zwar auf den ersten Blick sympathisch zu sein, aber mit Blick auf Brüssel ist er politisch verfehlt. Das gilt auch für die Vorstellungen, die der damalige nordrhein-westfälische Ministerpräsident Wolfgang Clement äußerte. Ein einfacher Blick über die Grenzen Deutschlands reicht aus, um festzustellen, dass die Versuche der Bundesländer, sich auf der europäischen Ebene unmittelbar Gehör und Macht zu verschaffen, bei einer Union vom Nordkap bis Zypern und von Tallinn bis Lissabon nur ins Chaos führen können. Sollen etwa alle Mitgliedsstaaten ihre Regionen in Brüssel an den Verhandlungstisch bringen? Das erscheint absurd gerade angesichts der berechtigt skeptischen Nachfrage, ob eine Union mit 25, 27 oder gar 35 Mitgliedern noch handlungsfähig sein kann.

Ein Europa der Regionen dagegen, das sich vor Ort in grenzüberschreitender Zusammenarbeit ausdrückt, ist etwas ganz Anderes. "Euregios" tragen dazu bei, dass Europa auch im täglichen Leben erfahren werden kann. Sie sind flexibel genug, um sowohl unterschiedliche Interessen als auch unterschiedliche Verwaltungspraktiken zusammen zu führen und sind für die regionale Wirtschaft oftmals eine große Erleichterung. Diesen Ansatz sollten die Bundesländer weiter verfolgen und ausbauen, da die Erfahrungen überwiegend positiv sind. Unter anderem in NRW gibt es z.B. die Euregios Maas-Rhein, Rhein-Maas-Nord und Rhein-Waal. Da es sich um eine neuartige Form der Zusammenarbeit handelt, ist es nicht immer leicht, mit einer Euregio Fahrt aufzunehmen, wie das Beispiel der Euregio Rhein-Maas zeigt. Im Erfolgsfall ist es aber für die teilnehmenden Regionen doppelt lohnend, weil neben den positiven Wirkungen in der Region die EU-Kommission auch Einzelprojekte fördert. So verstanden, macht ein Europa der Regionen Sinn.

Wichtig und richtig ist auch der Versuch der Länder, die Bundesregierung dazu zu bewegen, sie bei Entscheidungen auf europäischer Ebene, die sie betreffen, zu beteiligen (Art. 23 GG neu). Wenn deutsche Verhandlungspositionen die Interessen der Länder berücksichtigen, ist ihnen eher geholfen als wenn sie sich selber in Brüssel an den Tisch setzen würden. Im Ergebnis würden sie sich mit dieser Position sogar selbst schaden, denn die Länder wären absehbar das schwächste Glied in der Kette Union - Nationalstaat - Region. Wenn sie nämlich bei der Union am Tisch sitzen wollen, wird die Union auch bei Ihnen dabei sein wollen – und was das bedeutet, können sich die Länder ungefähr ausmalen, wenn sie sich im Grundgesetz den Katalog der Gegenstände konkurrierender Gesetzgebung in Art. 74 anschauen. Diese Artikel beschreiben Rechtsgebiete, für die die Länder die Gesetzgebung gestalten dürfen, wenn nicht der Bund Regeln verabschiedet, die dann für alle gelten. Im Ergebnis ist nicht ein einziges dieser Rechtsgebiete heute noch Sache der Länder, der Bund hat sie allesamt besetzt.

Ebenso wichtig ist eine starke Vertretung der Interessen der Bundesländer in Brüssel, wenn es um Regional- oder Strukturförderung geht. Die professionell besetzten Länderbüros bewegen sich als freie Lobbyisten auf dem Markt der Entscheidungen und können so ihre Interessen einbringen. Diese Freiheit und Distanz von der formellen Entscheidungsfindung gibt ihnen auf der anderen Seite die Gewissheit, dass die Union nicht Gegenleistungen verlangen kann, seien diese legislativer oder finanzieller Natur, wie es in der Bundesrepublik Deutschland im Umgang zwischen Bund und Ländern, aber auch zwischen Ländern und Kommunen inzwischen Gang und Gäbe ist.

Deshalb sollten die Länder nicht in die Falle tappen, unbedingt formell am europäischen Tisch sitzen zu wollen – sie würden über diesen Tisch gezogen werden, an den sie sich so mühevoll heranverhandelt haben und im Endeffekt Macht und Gestaltungsspielraum verlieren. Besser wäre es, wenn sie die Diskussion um einen europäischen Bundesstaat dazu

nutzen, ihre eigenen Stärken wieder herauszustellen und Rechtsgebiete zu identifizieren, die von der Bundes- wieder auf die Landesebene zurück verlagert werden sollen. Die Zeit dafür ist selten so günstig wie im Zusammenhang mit der europäischen Verfassungsdiskussion.

Die Vertretungen der deutschen Bundesländer haben also wichtige Aufgaben in Brüssel. Dennoch kann der deutsche Föderalismus für Europa nur begrenzt als Modell herangezogen werden. Diese Erkenntnis wird außerhalb Deutschlands nicht für überraschend gehalten, da auch kein anderer Staat erwartet, dass die EU sich am Vorbild eines einzigen Staates orientieren könnte. Schließlich haben alle Mitgliedsstaaten und Beitrittskandidaten unterschiedliche Verfassungstraditionen. Interessanter als das deutsche Beispiel oder ein anderes europäisches ist der Fall der USA, der im ersten Kapitel schon angesprochen wurde. Dort ging es um die Frage nach dem Nutzen einer Verfassung, die amerikanische Verfassungsdiskussion ist aber auch in gestalterischer Hinsicht interessant.

Die US-Verfassung enthält ein System gegenseitiger Kontrolle der einzel- und der bundesstaatlichen Ebene, der verschiedenen Teile der Unionsverwaltung untereinander und – gerade für Europa besonders interessant – eine gegenseitige Kontrolle der beiden Kammern des Parlaments auf der Unionsebene, also des amerikanischen Kongresses mit Repräsentantenhaus und Senat. Zudem schreibt sie eine neue Rolle für den Präsidenten fest, bestimmt das Wahlsystem für die Unionsebene, legt eine einheitliche Währung fest, organisiert das Justizsystem und befasst sich mit der Besteuerung als Grundlage der Bundesfinanzen. All diese Fragen sollen und müssen auch im Zusammenhang mit europäischen Verfassung diskutiert werden: Was soll in Europa von wem wie entschieden werden? Was soll nicht in Europa, sondern auf Ebene der Unionsstaaten entschieden werden? Eine weitere Frage ist die nach der Überwachung des europäisch gesetzten Rechts, also die nach Aufbau und Befugnissen der europäischen Judikative, des dritten Zweigs der Staatsgewalt. Dies sind die Kernfragen des europäischen Verfassungsprojekts. Doch zunächst muss eine noch grundlegendere Frage gestellt und beantwortet werden: Welche Grundrechte haben die Unionsbürger und wie werden diese gesichert?

Für allgemein akzeptierte Grundrechte

Praktisch ist dies die Frage nach der Einbeziehung der Europäischen Grundrechtecharta, die in einem ersten Konvent unter Vorsitz von Altbundespräsident Herzog ausgearbeitet wurde oder aber die eines Verweises auf die Europäische Konvention über Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950 (EUMRK). Die Vorstellungen dazu, wie dies geschehen soll, sind in verschiedenen Entwürfen für eine europäische Verfassung enthalten. Im Florentiner und im Münchener Entwurf wird auf die EUMRK verwiesen, was den Vorteil hat, dass seit Jahrzehnten anerkannte und bewährte Bestimmungen Verfassungsrang

erhalten, einschließlich eines eigenen, ebenfalls bereits seit Jahrzehnten bestehenden auf Grundrechtsfragen spezialisierten Gerichtshofs. Die Grundrechtecharta hat diese Vorteile nicht – besonders konservative Parteien und Kirchen lehnen sie ab, weil sie keine angemessene Balance herstellt zwischen dem Schutz des ungeborenen Lebens einerseits und den Freiheitsrechten der Frau andererseits. Ob eine mit einem solchen Mangel behaftete Charta nicht dazu führen würde, dass die Europäische Verfassung von Anfang an mit mangelnder Akzeptanz und geringerer Legitimität ausgestattet wäre, ist eine offene Frage. Nicht zu vergessen ist, dass sie auch in stärker religiös geprägten Ländern als Deutschland wie Irland, Spanien oder Polen angenommen werden soll. Rein praktisch betrachtet ist sie mit über 50 Artikeln auch zu lang, wie zum Beispiel der Verfassungsentwurf des CDU-Europaabgeordneten Elmar Brok belegt, der sie vollständig einbaut. Das Grundgesetz regelt die Grundrechte in 19 Paragraphen, das amerikanische Bill of Rights besteht aus gerade einmal 10 Artikeln. Man hat das Gefühl, dass sich der Grundrechtekonvent nicht auf das Wesentliche beschränkt hat, sondern es vielmehr möglichst Vielen Recht machen wollte, wobei dem Zeitgeist zuviel Raum eingeräumt wurde. So freut die Garantie eines Rechts auf Arbeit in marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften zwar die Gewerkschaften, mehr Arbeitsplätze und Wohlstand schafft sie aber nicht. Ähnliches gilt für das "Recht auf gute Verwaltung", das Arbeitstempo oder -qualität der Behörden nicht wirklich wirksam erhöhen wird. Im Übrigen ist der Verweis auf eine andere Auflistung von Grundrechten auch nicht ungewöhnlich: Frankreichs Verfassung geht genau so vor, indem sie auf die Universelle Erklärung der Menschenrechte von 1789 verweist, die damit integraler Bestandteil der heutigen französischen Verfassung ist. Die EU sollte in ihrer Verfassung einen ähnlichen Weg gehen und auf die allgemein akzeptierte Erklärung der Menschenrechte von 1950 verweisen.

Für eine Unionsbürgerschaft

Der Verfassungsentwurf aus Florenz regelt im Anschluss an die Grundrechte die Unionsbürgerschaft, vor allem, dass diese die nationalen Staatsbürgerschaften ergänzt, sie aber nicht ersetzt. Ein Beispiel aus Amerika zeigt, dass ein solch maßvolles Vorgehen sinnvoll ist, denn eine Ablösung der einzelstaatlichen Staatsangehörigkeiten käme sicher um Jahrzehnte zu früh und wäre eindeutig kontraproduktiv. Noch im Jahre 1861 sah sich General Lee außerstande, im beginnenden Bürgerkrieg für die USA, also die Nordstaaten, zu kämpfen: "I cannot draw my sword against my native Virginia." Das war 73 Jahre nach Inkrafttreten der US-Verfassung. Die Unionsbürgerschaft bringt EU-Bürgern zum Teil neue, zum Teil bereits existierende Rechte, Pflichten sind nicht vorgesehen. Jeder Unionsbürger darf sich an jedem Ort der Union frei bewegen und aufhalten, einschließlich der Einrichtung eines Wohnsitzes. Alle Unionsbürger haben das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, auch wenn sie sich in einem Land niedergelassen haben, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht haben. Doch damit nicht genug: auch bei Kommunalwahlen

haben Unionsbürger das sogenannte aktive Wahlrecht (das heißt, sie dürfen wählen) und das passive Wahlrecht, was bedeutet, dass sie auch selber in den Stadtrat ihrer Gemeinde gewählt werden können, egal, ob es der von Cannes, Dublin oder Tallinn ist. Der Verfassungsentwurf des Economist geht hier sogar noch weiter: Da die Steuern sich nach dem Wohnsitz und nicht nach der Staatsangehörigkeit richten, sollten Unionsbürger sich im Land ihres Wohnsitzes auch bei nationalen Wahlen stimmberechtigt sein, dafür aber nicht mehr in ihrem Herkunftsland. Diese Forderung ist so interessant wie aussichtslos – es ist im Moment noch nicht realisierbar, dass Ausländer, selbst wenn es Unionsbürger sind, in nationale Parlamente einziehen. Doch getreu dem Motto "no taxation without representation" sollte überlegt werden, ob eine europäische Verfassung nicht zumindest eine Wahlmöglichkeit einräumen sollte, die die Unionsstaaten dann nach eigener Entscheidung umsetzen können – oder auch nicht. Dabei ist es jedem Unionsstaat selber überlassen, ob er dies nur auf Gegenseitigkeit begründet oder auch alleine umsetzen will. Im ersten Fall würden zum Beispiel Deutschland und Frankreich beschließen, dass ihre jeweils im anderen Land lebenden Bürger bei Wahlen zum Parlament aktives und passives Wahlrecht haben. Im zweiten Fall könnte zum Beispiel Italien beschließen, allen Unionsbürgern Wahlrecht zum Parlament einzuräumen, ohne erst abzuwarten, ob die Herkunftsländer der dann wahlberechtigten Unionsbürger das Selbe für italienische Staatsbürger in ihren Ländern vorsehen. Ein weitere Differenzierungsmöglichkeit könnte darin bestehen, Unionsbürgern lediglich aktives Wahlrecht einzuräumen, aber das passive auszuschließen oder an höhere Hürden zu knüpfen, zum Beispiel an unterschiedlich lange Aufenthaltsdauern. In Deutschland ist eine solche Unterscheidung nicht unbekannt, Deutsche haben zum Beispiel das aktive Wahlrecht für Parlamentswahlen zwar schon ab ihrem 18. Geburtstag, erwerben das passive Wahlrecht zum Bundespräsidenten aber erst, wenn sie 40 Jahre alt sind. Weitere Rechte der Unionsbürgerschaft sind der Anspruch auf diplomatischen und konsularischen Schutz in Ländern durch jede Vertretung eines Unionsstaats, wenn das Herkunftsland des Unionsbürgers keine eigene Vertretung hat; das Petitionsrecht an den Bürgerbeauftragten des Parlaments, und zwar in der Sprache des Beschwerdeführers geschrieben und beantwortet.

Für Sprachenvielfalt und Effizienz

Die Vielfalt der Sprachen kostet zwar viel, sie bringt aber auch viel – wie soll eine Union nah am Bürger sein, wenn sie dessen Sprache nicht beherrscht? Hier liegt der sehr effizienzorientierte Economist mit seinem Entwurf auch falsch, der vorschlägt, außer englisch, deutsch und französisch keine weiteren Amtssprachen anzuerkennen und den Regierungen derjenigen Länder, in denen diese Sprachen nicht gesprochen werden, die Kosten für Übersetzungen und Dolmetschen aufzuerlegen. Aus Sicht des Bürgers ist dies nicht nachzuvollziehen – es muss einem italienischen oder polnischen Parlamentarier möglich sein, seine Wähler im Europaparlament in ihrer Sprache zu vertreten. Dass unter den Parlamen-

tariern auf den Fluren ohnehin meist englisch gesprochen wird, wie der Economist anmerkt, ist dabei unwichtig, denn der Bürger wird im Plenum öffentlich vertreten, nicht auf den Fluren des Parlamentsgebäudes.

So unpopulär und teuer das Sprachenregime der EU auch sein mag, ein erfolgreiches, demokratisch legitimates Gemeinwesen muss von seinen Bürgern auch verstanden werden können – und zwar von allen. Bürger, die in einem demokratischen Europa auch von der Unionsebene regiert werden, haben einen Anspruch darauf, dass ihnen ihre europäische Regierung auch in ihrer Sprache entgegentritt. Das Einebnen solcher Unterschiede wäre ein Verlust nicht nur sprachlicher sondern auch demokratischer Kultur, es wäre der direkte Widerspruch zum Postulat vom großen Wert der Unterschiedlichkeit, der einen Teil der europäischen Identität ausmacht.

Alle direkt demokratisch legitimitierten Teile der EU – also insbesondere das Parlament – müssen die Sprachenvielfalt wahren, das gilt auch für die Treffen der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat. Angesichts der mangelhaften Fremdsprachenkenntnisse der meisten gewählten Politiker (auch bei uns in Deutschland) wird man auch auf den Ministerräten nicht umhin können, bei der Vielsprachigkeit zu bleiben. Dass aber die permanenten europäischen Institutionen wie beispielsweise Kommission oder Ratssekretariat beschließen können, intern nur noch deutsch, englisch und französisch anzuwenden, bleibt hiervon vollkommen unberührt. Zur Erleichterung interner Arbeitsabläufe macht eine solche Beschränkung – die de facto mit den Sprachen englisch und französisch auch schon existiert – offenkundig Sinn. Aber wenn die intern erarbeiteten Beschlüsse den Bürgern unseres vielsprachigen Gemeinwesens mitgeteilt werden sollen, müssen diese Mitteilungen in die Sprache des Empfängers übertragen werden. Es ist nicht einzusehen, dass die Minister ihren Bevölkerungen die Fremdsprachenkenntnisse abverlangen, zu deren Erwerb sie sich selber nicht bequemt haben und es ist eine Frage der europäischen Solidarität, dass dies nicht den Steuerzahlern in denjenigen Ländern allein aufgebürdet wird, die zufällig nicht in einem der ausgewählten Sprachräume geboren wurden.

Für eine "schlanke" Verfassung

Nach den Grundrechten kommt ein Abschnitt, der die Ziele der Union festlegt. In diesem Abschnitt geht es um zweierlei: Zum einen eine sogenannte schlanke Verfassung, die auch "wertneutral" oder "positivistisch" genannt wird, besser aber mit dem Begriff "liberal" beschrieben wäre. "Liberal" ist hier nicht im parteipolitischen Sinne zu verstehen, sondern so, wie der Begriff im 19. Jahrhundert gebraucht wurde. In der Blütezeit des Konstitutionalismus erstritt sich das Bürgertum in den Revolutionen von 1848/49 demokratische Mitwirkung, wurde die Gewaltenteilung in Parlament, Regierung und unabhängige Justiz als allen anderen Regierungssystemen überlegen erkannt, es entstanden die

wichtigen europäischen bürgerlich-rechtsstaatlichen Verfassungen. In Deutschland wurde die Paulskirchenverfassung ausgearbeitet, die das deutsche Staatsverständnis bis heute beeinflusst. Eine liberale Verfassung ist auch in der Zukunft noch gestaltungsoffen, indem sie Festlegungen vermeidet, die künftige Generationen an die Maßstäbe zu binden sucht, die in der Gegenwart eine Mehrheit haben, aber nicht Verfassungsrang. Stattdessen beschränkt sie sich auf die wirklich wichtigen Grundprinzipien, auf Grundrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Minderheitenschutz. An diesen Kernpunkten sieht man sehr deutlich, dass der Begriff "wertneutral" falscher nicht sein könnte – denn es geht um die Bewahrung der wichtigsten Werte westlicher Demokratien, die nicht mit nachrangigen Fragen vermischt und dadurch relativiert werden sollen. Die bürgerlichen Parteien der Mitte, aber auch die europäischen Konservativen schlagen aus diesen Gründen eher eine solche liberal-rechtsstaatliche Verfassung für Europa vor.

Dem bürgerlich-rechtsstaatlichen Modell steht die sogenannte "wertorientierte" Schule gegenüber, die aber zutreffender aber mit dem Begriff "sozialdemokratisch" beschrieben wäre. Auch hier ist der Begriff nicht im engen parteipolitischen Sinne zu sehen, weil nicht nur Sozialdemokraten, sondern auch Sozialisten und Ex-Kommunisten mehrheitlich für einen solchen Entwurf eintreten. Der Ansatz dieser Gruppe geht davon aus, dass die Verfassungsgebung für die EU ein geeigneter Zeitpunkt sei, umfassende Passagen zum "europäischen Gesellschaftsmodell" zu verankern. Der prominenteste Verfechter dieses Ansatzes war der ehemalige französische Premierminister Lionel Jospin, der die beiden Themen sogar in einem Junktin miteinander verband. In seiner Rede in Paris zur Zukunft Europas vom Mai 2001 sagte er, das europäische Verfassungsprojekt könne nur gelingen, wenn es mit einem sozialistischen Gesellschaftsvertrag gekoppelt wird. Diese Idee stieß in Deutschland vor allem bei Jürgen Habermas auf Zustimmung. Er argumentierte in einem Vortrag für die Zeit-Stiftung in Hamburg, Jospins "große Rede" stelle die von Joschka Fischer, Johannes Rau, Jacques Chirac und Romano Prodi in den Schatten. Ein Echo dieser Debatte findet sich auch in vielen einfacheren Dokumenten des Verfassungsgebungsprozesses. So schreibt die Europäische Sozialistische Partei, in der auch die deutsche SPD Mitglied ist, in ihrem Dokument "Prioritäten für Europa", die EU-Verfassung solle die "sozialen Prinzipien und Werte" niederlegen; die politischen Ambitionen Europas dürften nicht von den "Winden des freien Marktes" umhergeweht werden. Und das Schlussdokument des Europäischen Jugendkonvents enthält gleich im ersten Abschnitt Sätze wie "Soziale Rechte sind Grundrechte und Teil des europäischen Bürgerstatus", wogegen sich sicher wenig Widerspruch regen wird. Allerdings fordern die Autoren im selben Absatz EU-weit anerkannte Tarifverträge und eine Koordinierung der Lohnpolitik", was Widerspruch herausfordern muss und wird.

Wie sollen sich die Teilnehmer des Konvents also verhalten, welchen Weg sollen sie beschreiten? Will man eine allseits akzeptierte und mit größtmöglicher Legitimität ausge-

stattete Verfassung am Ende des Prozesses, liegt die Antwort auf der Hand. Habermas gibt sie in seinem Vortrag selber, auch wenn sie ihm in dieser Form als politisches Ergebnis vielleicht nicht gefallen würde. Kernelement der europäischen Identität sei, so der Philosoph, nicht etwa ein einziges Sozialmodell, das unterschiedslos für alle gelte, sondern vielmehr die Fähigkeit der Europäer, "mit stabilisierten Dauerkonflikten zu leben und eine reflexive Einstellung gegenüber eigenen Überlieferungen einzunehmen. (...) Was den Kern der europäischen Identität ausmacht, ist freilich mehr der Charakter schmerzlicher Lernprozesse als dessen Ergebnis." Habermas hat recht – die in Europa geltenden Gesellschaftsmodelle haben sich immer wieder weiterentwickelt, sie waren nie statisch. Zwischen den Nationen, den Konfessionen und den Ideologien wurde stets ein Wettstreit ausgetragen. Was Europa heute auszeichnet, ist seine einzigartige Fähigkeit, diesen Wettstreit in einem großen, kontinentalen Raum friedlich weiter zu führen und dabei nie die Quelle der eigenen Legitimität aus dem Blick zu verlieren: den einzelnen Menschen. Jüdische Tradition und griechische Philosophie, römisches Recht und das Christentum, das den einzelnen Mensch in den Mittelpunkt stellt, sind universelle Errungenschaften Europas, die schon deshalb nicht mehr typisch europäisch sein können, weil sie von freiheitsliebenden Demokraten auf der ganzen Welt zu Recht für sich beansprucht werden. Die Modernisierung Europas ist wie jeder Modernisierungsprozess durch Brüche, Probleme und Verwerfungen gekennzeichnet, sagt Habermas weiter und beschreibt die europäische Antwort auf dieses Problem: die Ausbildung des europäischen Parteiensystems aus Konservativen, Liberalen und Sozialisten.

Prinzipiell ist nichts dagegen zu sagen, dass die sozialdemokratischen Schule ihre Vorstellungen benennt. Diese stellen aber nicht allgemein anerkannte Werte von Verfassungsrang dar und sollten daher auch nicht in diesen erhoben werden. Die Diskussion über eine europäische Verfassung darf nicht durch Parteienstreit überlagert werden. Es wäre das Ende des europäischen Einigungsprozesses, wenn die wichtigste Urkunde seit den römischen Verträgen derart überfrachtet an die nachfolgenden Generation übergeben würde. Eine "fette" Verfassung, die zukünftige Generation dadurch einschränkt, dass sie möglichst detaillierte gesellschaftspolitische Festlegungen trifft, weil diese heute gerade sinnvoll erscheinen, würde auf Ablehnung stoßen – wenn nicht heute und hier, dann in wenigen Jahren und bei Gruppen und Parteien, die wir noch gar nicht kennen können. Das Ziel des Konvents muss deshalb die "schlanke" Verfassung sein, die den ewigen dynamischen Streit um die beste Form des Zusammenlebens auch weiterhin friedlich, demokratisch und rechtsstaatlich ablaufen lässt und es auch kommenden Generationen von Europäern ermöglicht, sich in ihrer Verfassung wieder zu finden.



4. Die Verfassung – Gestaltung und Reformziele

Nach den abstrakten, also eher allgemein gehaltenen Zielen der Union müssen in einer Verfassung die konkreten Politikfelder definiert werden, auf denen die Union tätig wird. Hier geht es auch schon um Zuständigkeiten, also darum, ob die Union allein, gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten oder aber gar nicht befugt ist, Regelungen für bestimmte Fragen zu treffen. In den Entwürfen aus Florenz und München finden sich alle diese Felder in einem einzigen Artikel wieder, in dem sie einfach aufgelistet werden. Das entspricht der derzeit gültigen Regelung, wie sie auch im Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaften steht. Artikel 3 des Vertrages wirft alle Politikfelder zusammen, unabhängig davon, ob sie thematisch oder nach Zuständigkeit sinnvollerweise ganz woanders stünden. Hier zeigt sich auch die Beschränktheit des Cambridger Ansatzes, den sowohl das Florentiner Institut als auch das Münchener Centrum gewählt habe: eine einfache Zusammenfassung der wichtigsten Artikel ergibt eben noch keine Verfassung.

Europäische Politikfelder

Das haben die Wissenschaftler, Diplomaten und Politiker, die sich mit dem Problem befassen, natürlich inzwischen selber auch gemerkt, die Münchener sogar schon in dem Moment, in dem sie ihren Entwurf ausarbeiteten. In einer langen Fußnote zu ihrem zusammengewürfelten Artikel schreiben sie: "Die Kompetenzliste des Art. 3 EGV ist willkürlich zusammengestellt. Sie stimmt weder mit der Systematik der Art. 23 - 188 EGV überein, noch wird eine klare Rangordnung der Prioritäten oder qualitative Unterscheidung der Politiken vorgenommen." Zur Verbesserung der Transparenz schlagen die Münchener vor, die Politikfelder in fünf Gruppen, sogenannte "Kategorien", zu unterteilen, die durch bestimmte Eigenschaften gekennzeichnet sind, wie aus der Tabelle hervorgeht:

Politikfeld ("Kategorie")	Inhalt
Verfassungsfragen	Politikentscheidungen, die Aufgabenteilung, das Verhältnis der Union zu ihren Mitgliedsstaaten oder ähnlich grundlegende Themen berühren.
Ausschließliche Politikfelder	Gebiete, die in den verschiedenen europäischen Verträgen ausschließlich der europäischen Ebene zugewiesen worden sind.
Gemeinsame Politikfelder	Diese Gruppe von Politikfeldern entspricht in etwa der konkurrierenden Gesetzgebung in Deutschland: Die Mitgliedstaaten können nur aktiv werden, wenn die Union keine allgemein gültigen Regeln verabschiedet hat. Dabei ist aber stets die Subsidiaritätsregel zu beachten, d.h. dass Entscheidungen auf der Ebene getroffen werden sollen, die am nächsten am Problem ist.

Politikfeld ("Kategorie")	Inhalt
Ergänzende Politikfelder	Politikfelder, für die die Mitgliedsstaaten sowohl inhaltlich als auch in der Umsetzung verantwortlich sind. Die EU-Ebene ergänzt und unterstützt dort, wo es sinnvoll erscheint.
Koordinierte Politikfelder	Nur die Mitgliedsstaaten haben Verantwortung für Gestaltung und Ausführung; wenn sie es möchten, können sie die Union beteiligen, die Verantwortung bleibt aber bei ihnen.

Quelle: CAP

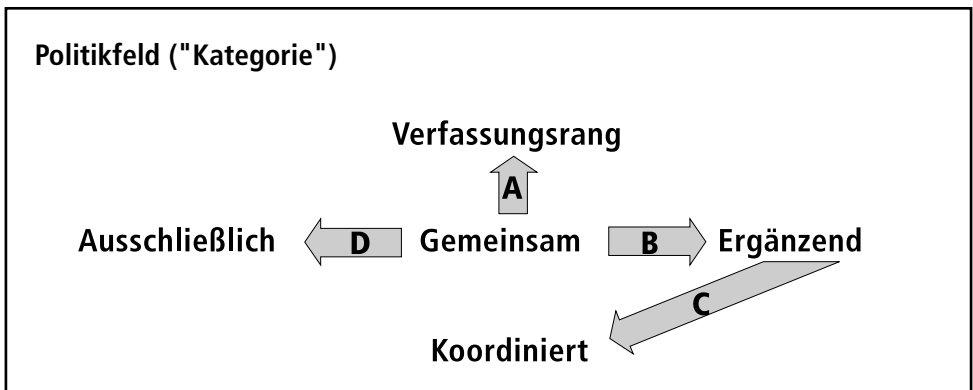
Diese Aufteilung in verschiedene Gruppen (sogenannte "Kategorien") ist einleuchtend, denn sie hilft, ein Problem zu vermeiden, das für die Mitglieder des Konvents von Anfang an auf der Tagesordnung stand: Wie kann ausreichend Klarheit über politische Zuständigkeiten geschaffen werden, ohne zukünftige Generationen durch zu eng gezogene Kompetenzbeschreibungen in ihrer Gestaltungsfreiheit zu beschränken? Faktisch existiert die Aufteilung in Kategorien schon, auch die Münchener Forscher haben ja nicht das Rad neu erfunden, sondern lediglich beschreibend eine Einteilung vorgenommen. Hierbei gibt es ein Problem: praktisch löst die in der Beschreibung deutlich gewordene Überlappung bei so vielen Tätigkeitsfeldern immer wieder Probleme aus. Vor allem die gemeinsamen und ergänzenden Politikfelder, auf denen sowohl die Unionsebene als auch die Mitgliedsstaaten tätig werden dürfen, zeichnen sich durch unklare Zuständigkeiten, Kompetenzwirrwarr und unnötige Doppelarbeit aus. Das wird besonders klar, wenn man sich die Politikfelder noch genauer anschaut. In der nächsten Tabelle sind die Gebiete im Einzelnen aufgelistet, die unter die fünf Kategorien fallen:

Politikfeld	Inhalt
Verfassungsfragen	• Verfassungsgebung und Vertragsrevision • Beitritte von neuen Mitgliedern und Assoziierungen • Sprachenfrage • Entzug von Stimmrechten für Mitgliedsstaaten
Ausschließliche Politikfelder	• Sicherung des Binnenmarktes • Verbot von Zöllen und Quoten in der EU • Marktfreiheiten für Arbeit, Güter, Dienstleistungen und Kapital

	• Wettbewerb (Kartellrecht usw.) • Handelspolitik • Inhalte von Assoziierungsabkommen mit anderen Ländern
Gemeinsame Politikfelder	• Unionsbürgerschaft • Visa, Asyl und Einwanderung • Diskriminierungsverbot • Landwirtschaft und Fischerei • Verkehr, Energie und Umwelt • Vollendung des Binnenmarktes, wo noch Handlungsbedarf besteht • Steuerfragen und Rechtsangleichung • Zollwesen • Strukturpolitik für schwache Regionen • Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik • Internationale Abkommen
Ergänzende Politikfelder	• Industriepolitik • Forschung & Entwicklung • Sozialpolitik • Bildung, Kultur • Gesundheitsschutz • Verbraucherschutz • Entwicklungspolitik • Strafsachen, also grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Justizbehörden • Transeuropäische Netze
Koordinierte Politikfelder	• Beschäftigung, Arbeitsmarkt • Katastrophenschutz • Fremdenverkehr • Lissabon-Prozess (Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Wirtschaftsraums)

Quelle: CAP

Die große Herausforderung für den Konvent besteht darin, zu entscheiden, welche Politikfelder welcher Kategorie zugeordnet werden sollen. Dabei sind verschiedene Möglichkeiten vorstellbar.



Die Pfeile (A-D) stehen für verschiedene Forderungen an den Konvent, bestimmte Politikfelder in eine andere Kategorie zu verlegen, weil sie dort nach Ansicht derjenigen, die eine solche Forderung stellen, besser aufgehoben sind. Pfeil A erfasst zum Beispiel die Vorstellung, dass die Unionsbürgerschaft Verfassungsrang erhalten soll, eine weitgehend unumstrittene Forderung, wie man den bisherigen Dokumenten und Beratungen des Konvents entnehmen kann.

Unter Pfeil B fallen die Forderungen zum Beispiel Bayerns, die Landwirtschaftspolitik zu "renationalisieren." Bisher ist für die Gestaltung der europäischen Agrarpolitik in erster Linie die Kommission zuständig. Diese ist aber auch für Europas Rolle im freien Welt-handel verantwortlich, in dem Agrarfragen regelmäßig eine wichtige Rolle spielen, weil durch Subventionen nicht nur höhere Preisen für die Verbraucher hier in Europa, sondern auch zunehmende Armut und Perspektivlosigkeit in den Entwicklungsländern ausgelöst werden, bei denen wir Europäer unsere subventionierten Produkte zu künstlich niedrigen Preisen abladen ("Dumping"). Unter diesen Umständen versucht die Kommission, einen Kompromiss zu finden zwischen den Interessen der Landwirte in Europa und denen der europäischen Verbraucher sowie der Entwicklungsländer. Dabei stößt sie diejenigen Mitgliedsstaaten, in denen Landwirtschaft politisch einflussreich und stark subventioniert ist – vor allem in Frankreich – regelmäßig schon mit milden Reformvorschlägen vor den Kopf. Bayern hat ebenfalls eine einflussreiche Landwirtschaft, ist aber bei den Subventionen Nettozahler, nicht -empfänger und möchte daher seine Subventionen selber verteilen, anstatt sie über Brüssel zu lenken.

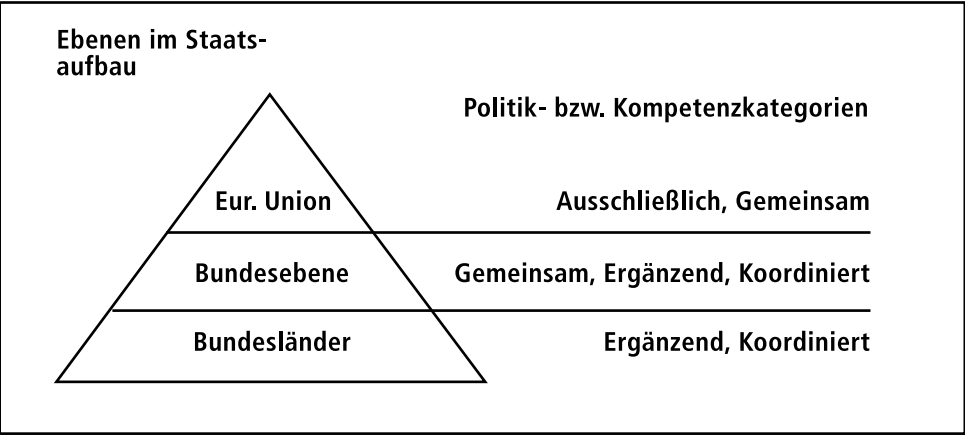
Pfeil C beschreibt zum Beispiel unter anderem die Forderung der deutschen Bundesländer, die Bildungskompetenz der Union sowie ihre Zuständigkeit für Kultur vollständig von der europäischen Ebene zurück auf die der Mitgliedsstaaten zurück zu holen. Der Grund liegt auf der Hand: In Deutschland sind für diese Themen – abgesehen von der sogenannten Rahmengesetzgebung durch den Bund – ausschließlich die Länder zustän-

dig. Sie befürchten bei einer zu starken kultur- und bildungspolitischen Rolle der EU eine noch weiter gehende Aushöhlung ihrer Handlungsfähigkeit.

Pfeil D erfasst unter anderem die Forderung nach einer echten Vergemeinschaftung der europäischen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Bisher handelt es sich um ein gemeinsam versehenes Politikfeld, denn die GASP ist die "zweite Säule" der EU, wird also nicht von der Kommission, sondern den Mitgliedsstaaten und ihrem obersten Organ, dem Ministerrat, verantwortet. Nebenbei gibt es aber in der europäischen Kommission auch eine große außenpolitische Abteilung mit einem Generaldirektor und einem Kommissar an der Spitze. Es gibt zahlreiche Stimmen, die fordern, man möge doch den Hohen Repräsentanten des Rates (derzeit Javier Solana, "Außenminister" der EU-Mitgliedsstaaten) und den Kommissar für Außenbeziehungen (Chris Patten, "Außenminister" der EU-Kommission) in einer Person zusammenlegen und auch ihre Abteilungen verschmelzen.

Union oder Mitgliedstaat – die Zuordnung der Politikfelder

In den politischen Debatten um die europäische Verfassung sind natürlich auch noch weitere Forderungen nach Verschiebungen dankbar, die sich zwischen diesen Kategorien abspielen. Die Frage ist nur, warum ist dies so wichtig? Was macht es für einen Unterschied, ob eine Politik "ergänzend", "gemeinsam", "koordiniert" oder "ausschließlich" genannt wird. Darauf gibt es zwei Antworten: Zum einen geht es handfest um die Macht, denn je nachdem, in welcher Kategorie ein Politikfeld angesiedelt wird, entscheidet sich der Einfluss der Mitgliedsstaaten und ihres Rates im Verhältnis zum Einfluss der Union mit ihren Organen Parlament und Kommission. Das ist die sogenannte "vertikale Kompetenzabgrenzung." Sie lässt sich am besten in Form einer Pyramide darstellen, die je nach Unionsstaat unterschiedlich ausfällt. In Deutschland sieht sie wie folgt aus:



Diese Einteilung ist natürlich sehr grob und verallgemeinernd, aber sie zeigt zwei Fakten sehr deutlich auf: erstens die nach wie vor sehr starke Rolle der Bundesebene, also im europäischen Rahmen der Mitgliedstaaten ganz allgemein, die bis auf die ausschließlich der Unionsebene vorbehaltenen Politikfelder auf allen Gebieten Einfluss nehmen. Zweitens belegt diese Aufteilung auch das Interesse der verschiedenen Ebenen – Land, Bund, Union – daran, so viele Politikfelder wie möglich in Kompetenzkategorien zu verlagern, in denen ihre jeweilige Ebene alleine oder zumindest mitentscheiden darf.

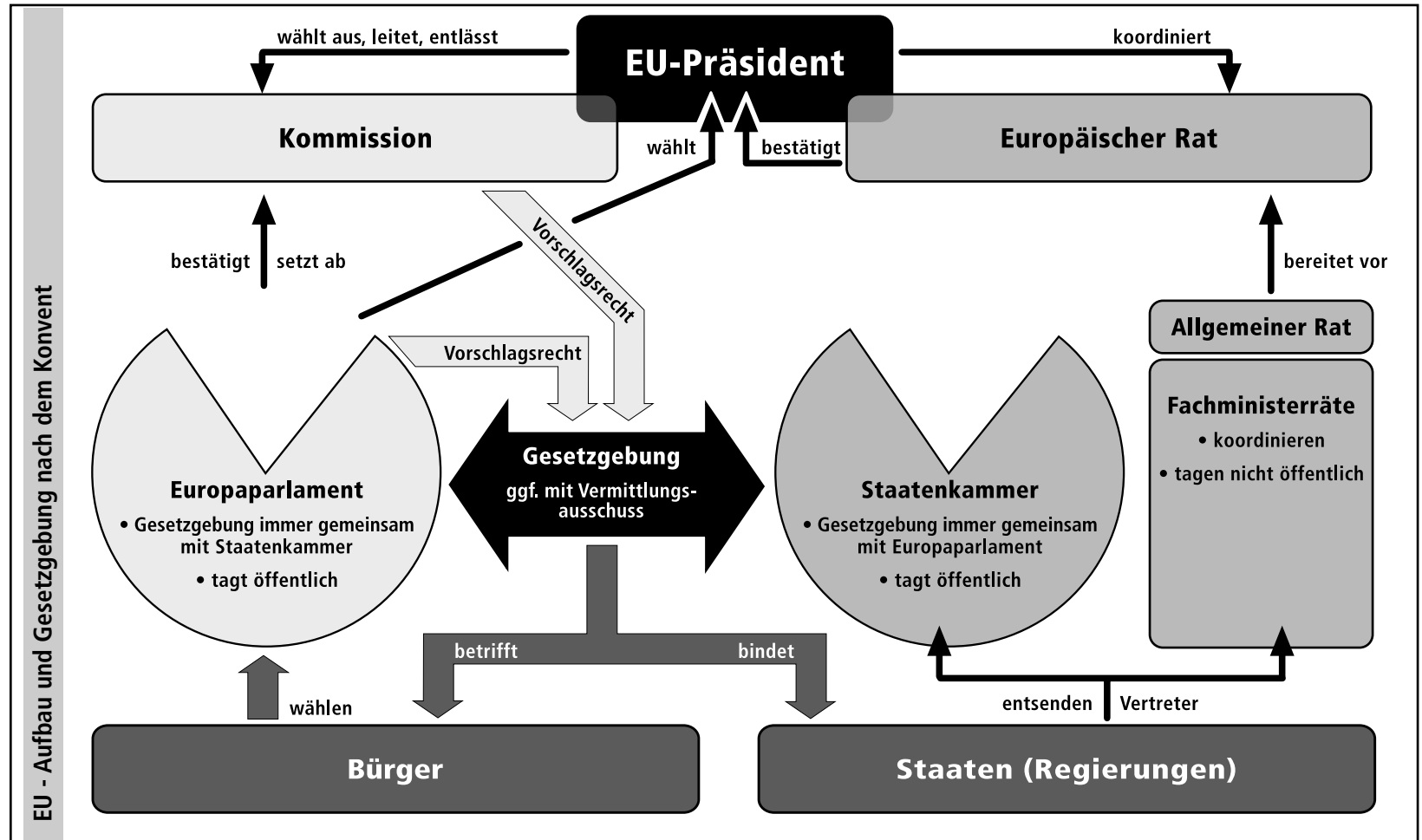
Zweitens geht es aber auch um die "horizontale Kompetenzabgrenzung," also die Frage, welche Organe auf europäischer Ebene was entscheiden dürfen. Das ist die Debatte um die Machtverteilung zwischen Europaparlament, Europäischer Kommission und dem von den Mitgliedstaaten beschickten Ministerrat. Hierzu gibt es eine Reihe von Vorschlägen, die hier nicht alle aufgezählt werden können. Ausgelöst wurde die neue, europaweite Debatte um die Zukunft der EU durch die Rede von Außenminister Joschka Fischer im Mai 2000 an der Berliner Humboldt-Universität. Auf diese Rede antworteten zum Teil mit Zustimmung, zum Teil auch mit Kritik und eigenen Vorschlägen der französische Präsident Jacques Chirac, der britische Premierminister Tony Blair, der damalige französische Premier Lionel Jospin, der belgische Premierminister Guy Verhofstadt, der damalige Ministerpräsident Wolfgang Clement aus Nordrhein-Westfalen, Edmund Stoiber aus Bayern, der ehemalige Präsident der EU-Kommission Jacques Delors sowie der derzeitige Amtsinhaber Romano Prodi. Zum Schluss meldeten sich auch noch Bundespräsident Rau und Bundeskanzler Schröder zu Wort, letzterer im Rahmen einer Debatte zum SPD-Beschluss "Verantwortung für Europa". Inhaltlich am wichtigsten sind dabei nicht unbedingt die Beiträge, die die größte Beachtung finden. So ist zum Beispiel der Beitrag von Guy Verhofstadt aus dem kleinen Nachbarland Belgien europapolitisch weitsichtiger als die Rede Chiracs, die dieser im Juni 2000 vor dem Deutschen Bundestag hielt.

Europa als Staaten- und Bürgerunion

Ein Element der Rede Fischers war besonders wichtig und wurde von vielen anderen Rednern auch ausdrücklich aufgenommen: die Beschreibung der EU als "Staaten- und Bürgerunion." Das bedeutet, dass die EU zum Einen ein Bund von Staaten ist, die durch ihre Regierungen vertreten werden bei der Entscheidungsfindung. Das ist der Grund, warum aus allen europäischen Hauptstädten täglich Minister und Beamte nach Brüssel fliegen, um dort im Ministerrat über europaweit geltende Regeln auf den unterschiedlichsten Gebieten zu verhandeln – von der Nahrungsmittelsicherheit über die gegenseitige Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen bis hin zu Sicherheitsstandards für Atomkraftwerke. Auf der anderen Seite ist die EU aber auch eine Union ihrer Bürger, die in Kommission, Parlament und Europäischem Gerichtshof eigene – übernationale – Organe hat, deren Mitglieder nach ihrer Ernennung von niemandem abhängen außer der Zu-

stimmung der Bürger. Dies wurde vor allem 1999 deutlich, als die damalige Kommission unter Jacques Santer nach einer Reihe von Skandalen heftig kritisiert und schlussendlich vom Europäischen Parlament zum Rücktritt gezwungen wurde – obwohl mehrere Regierungen noch zu ihr gehalten hatten.

Vereinfacht kann man sagen, dass – in Anlehnung an die amerikanische Verfassungsdiskussion des 18. Jahrhunderts – die Bürgerunion das "föderale" Element der EU ist, die Staatenunion dagegen das "konföderale". Die Organe der beiden Seiten haben alle eine legitime und wichtige Rolle zu spielen, weder eine zu stark konföderale Ausgestaltung ist sinnvoll – sie wäre ein integrationspolitischer Rückschlag – noch ein Quantensprung zu Gunsten der föderalen Organe, der die Mitgliedstaaten ohne Einfluss ließe. Letzteres ist allerdings auch nicht zu befürchten, da die vom Konvent ausgearbeitete Verfassung im Jahr 2004 schlussendlich von allen Regierungen angenommen und anschließend von allen nationalen Parlamenten ratifiziert werden muss. Eher zu befürchten ist, dass die Regierungen, die den Konvent aus einer Position der Stärke betreiben – sie behalten ja das letzte Wort – ihn dazu nutzen, den gegenwärtigen unbefriedigenden Stand der Dinge festzuschreiben. Die Herausforderung für den Konvent besteht also darin, die beiden Seiten der EU, die Staaten- und die Bürgerunion so auszugestalten, dass zum Einen eine ebenso faire wie effektive Kompetenzverteilung und Entscheidungsfindung steht, zum anderen aber auch ein deutlicher Integrationssprung geleistet wird.



Reformziel: Demokratisch legitimierte Kommission

Das derzeitige Gesetzgebungssystem (siehe Anhang 1) ist zwar schon deutlich besser als das der 80er und 90er Jahre des letzten Jahrhunderts, aber es hat auch einige entscheidende Mängel. So kann zwar eines der beiden echt föderalen Organe, die Kommission, Gesetzesinitiativen vorlegen, nicht aber das andere, das Europäische Parlament. Dabei ist Gesetzgebung ureigene Aufgabe eines jeden Parlaments, wie ja auch durch die erhebliche Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens anerkannt wurde. In einer europäischen Verfassung muss das Europaparlament daher das Initiativrecht erhalten.

Hierdurch würde die Kommission geschwächt, denn sie verlöre ein exklusives Privileg, das im europäischen Machtgefüge mitunter entscheidend sein kann. Ziel des Konvents sollte aber nicht eine Schwächung der Kommission sein, sondern eine Weiterentwicklung der europäischen Integration, die in der Kommission traditionell einen starken Antreiber hat. Um sie entsprechend zu stärken, sollte sie von einem Politiker geführt werden, der sich auf ein demokratisches Mandat stützen kann. Das kann durch einen direkt gewählten Präsidenten gewährleistet werden, oder aber dadurch, dass das Europaparlament einen Kommissionspräsidenten aus seinen Reihen wählt. Mehr und unmittelbare demokratische Legitimität erhielte selbstverständlich ein direkt gewählter Präsident, allerdings fällt es schwer, sich einen gesamteuropäischen Wahlkampf zu Gunsten einer Person vorzustellen. Hierzu ist Europa zu groß, zu unterschiedlich und zu vielsprachig. Außerdem hätte ein Bewerber aus einem kleinen Land wohl nie eine Chance, aus einem solchen Wahlkampf als Sieger hervorzugehen. Viel sinnvoller erscheint es daher, die existierenden, aber organisatorisch noch recht schwachen europäischen Parteiverbände zu echten europäischen Parteien weiterzuentwickeln, die in jede Europawahl mit einem eigenen Spitzenkandidaten gehen, den sie dem Europaparlament zur Wahl zum Kommissionspräsidenten vorschlagen werden. Dann wissen die Wähler, wen die Konservativen, wen die Liberalen und wen die Sozialdemokraten für den besten Mann oder die beste Frau in ihren Reihen halten und können sich schon im Wahlkampf ein Bild von Person und Politik des künftigen Kommissionspräsidenten machen. Die Besetzung dieser Position ist damit der Verhandlungsmasse der Regierungen entzogen und stattdessen den Wählern anvertraut, ein Schritt zu mehr Demokratie, den die europäische Verfassung jetzt gehen sollte.

Der Kommissionspräsident muss das Recht haben, sich seine Kommissare selber auszusuchen. Das bisherige Verfahren, in dem die Mitgliedstaaten Politiker nach Brüssel entsenden, bindet ihm die Hände. Idealerweise sollte die Gesamtkommission nicht mehr vom Parlament oder vom Rat bestätigt werden müssen. Auch in Deutschland wird ja die Kabinettsliste nicht noch einmal Bundestag und Bundesrat zur Abstimmung vorgelegt. Es ist aber unrealistisch, vom Rat zu verlangen, er solle zur Besetzung der Kommission nicht abschließend Stellung nehmen dürfen, die EU ist schließlich auch eine Staatenunion. Und

wenn der Rat abstimmen muss, ist es sinnvoll, dass auch das Parlament ein Votum abgibt. Diese Regelung der doppelten Zustimmungserfordernis hat einen entscheidenden Vorteil: Der Kommissionspräsident kann nämlich bei zu weit gehenden Forderungen entweder des Rates oder des Parlaments jeweils auf das andere EU-Organ verweisen. Unter taktischen Gesichtspunkten ist es für ihn daher sogar besser, zwei Abstimmungserfordernisse zu haben als nur eines, das ihn leicht zur politischen "Geisel" machen würde. Insgesamt wird dies den Kommissionspräsidenten zwar in seiner Freiheit der Kandidatenauswahl einschränken, weil er auf die Interessen von Rat und Parlament Rücksicht nehmen muss, wenn aber beide Organe zugestimmt haben, geht er mit einer stark legitimierten Kommission in seine Amtszeit. Dass der Kommissionspräsident analog zur Besetzung auch das Recht zur Entlassung der Kommissare haben muss, versteht sich von selbst, bei dann fälligen Nachbesetzungen sollte aber nicht noch einmal die gesamte Kommissionsliste zur Abstimmung in Rat und Parlament gestellt werden, sondern jeweils der nachbesetzte Kommissar alleine.

So wie das Europaparlament den Kommissionspräsidenten wählt, muss es ihn auch wieder absetzen können. Ein erfolgreiches Misstrauensvotum gegen den Präsidenten beendet dann die Amtszeit der gesamten Kommission. Das konstruktive Misstrauensvotum des Grundgesetzes hat sich als Erfolgsmodell erwiesen, es sollte in einer europäischen Verfassung aufgenommen werden: Nur wenn das Parlament einen neuen Kommissionspräsidenten wählt, kann es den alten absetzen. Die Vorstellung allerdings, es sei der europäischen Sache dienlich, wenn aus dem Parlament heraus einzelne Kommissare abgewählt werden könnten, ist illusorisch. Damit könnte die Kommission geradezu zerpfückt werden, ein Präsident, dem das Parlament einzelne Kommissare "abschießt", wäre politisch am Ende. Das Grundgesetz hat sich aus guten Gründen gegen eine solche Regelung entschieden, in den meisten europäischen Verfassungen gibt es sie ebenfalls nicht. Sie sollte daher auch nicht auf europäischer Ebene eingeführt werden, denn statt einer Stärkung der föderalen Elemente der EU würde sie eine Schwächung bewirken.

Dennoch sollte es Rechenschaftspflicht auch einzelner Kommissare gegenüber dem Parlament geben, aber nicht politischer, sondern administrativer Natur. Die politische Rechenschaft hat der Kommissionspräsident zu leisten, das Parlament kann ihn aus politischen Gründen absetzen und mit ihm die gesamte Kommission. Politische Differenzen der Mehrheit des Parlaments mit einem einzelnen Kommissar dagegen dürfen diese Wirkung nicht haben, aus den eben dargelegten Gründen. Gibt es aber Anhaltspunkte für schweres administratives Fehlverhalten bei einem Kommissar, soll das Parlament das Recht haben, ein Verfahren einzuleiten, das sich an strafrechtlichen Grundsätzen orientiert. Hierzu kann es Untersuchungsausschüsse geben, die dann den Nachweis solchen Fehlverhaltens leisten müssen. Ein solches Verfahren würde die parlamentarische Kontrolle der Kommission durch das Parlament verschärfen, ohne sie politisch zu zerreißen.

Reformziel: EU-Präsident

Im Europäischen Rat wird der Vorsitz traditionell von einem nationalen Regierungschef, im Allgemeinen Rat vom Außenminister des vorsitzenden Landes wahrgenommen. Die Aufteilung in Rat und Kommission machte es nach außen immer sehr schwierig, ein "Gesicht Europas" vorzuzeigen, was dadurch noch verschlimmert wurde, dass der Vorsitz alle sechs Monate wechselt. Zudem ist die Aufteilung in den "Europäischen Rat" der Staats- und Regierungschefs und den "Ministerrat" der Außen- und Fachminister – rechtlich zwei separate Organe der EU – wenig sinnvoll. Verstanden wird sie außerhalb eines kleinen Kreises von EU-Experten ohnehin nicht, da die Minister in einem Abhängigkeits- und Weisungsverhältnis zu den angeblich separaten Regierungschefs stehen. Jacques Chirac hat vorgeschlagen, einen Präsidenten des europäischen Rats auf längere Dauer zu wählen, der dann der "Mister Europa" sein soll. Hiergegen hat sich die Kommission ausgesprochen, weil sie, wahrscheinlich zu Recht, eine Zurücksetzung des Kommissionspräsidenten befürchtet und damit eine Verschiebung des Gewichts von der föderalen auf die konföderale Ebene, also von der Bürgerunion zur Staatenunion. Gleichzeitig zu den Vorschlägen für eine Reform der Ratspräsidentschaft gibt es Überlegungen, den Präsidenten der Kommission und des Rates in Personalunion zusammenzuführen. Das wäre aber nur dann sinnvoll, wenn es sich dabei um einen Demokratiefortschritt, nicht um ein Zurückfallen in nationale Kungelei handeln würde. Konkret bedeutet das, dass ein vom europäischen Parlament gewählter Kommissionspräsident auch Ratspräsident werden müsste und nicht umgekehrt (siehe Grafik 1). Denkbar ist eine solche Lösung: Nach allen derzeit vorgeschlagenen Modellen müsste auch ein vom Europaparlament gewählter Kommissionspräsident anschließend vom Rat bestätigt werden, so dass der Rat selbstverständlich die Kontrolle auch über seinen eigenen Präsidenten behielte. Ob ein solcher Vorschlag, der in der Logik der europäischen Integration liegt, in den nationalen Hauptstädten allerdings auf Zustimmung stoßen würde, darf bezweifelt werden. Sinnvoll ist er dennoch.

Reformziel: Transparenter Rat

Der Rat hat, wie eben dargelegt, eine merkwürdige Zwitterposition: Seine Mitglieder kommen aus Regierungen (also aus der Exekutive), er nimmt auch operative Aufgaben wahr, bei der die Regierungsvertreter ihre Politik abstimmen, vorrangig aber ist er gesetzgeberisch (also legislativ) tätig. Dies wäre auf der nationalen Ebene eine Durchbrechung des Prinzips der Gewaltenteilung, könnte man meinen, schließlich sind Regierungsbeamte nicht Abgeordnete. Doch auch in Deutschland sind Regierungen an der Gesetzgebung beteiligt. Der Bundesrat, der die Länderinteressen vertritt, ist nicht etwa mit Abgeordneten der Länderparlamente nach den jeweiligen Mehrheiten besetzt, sondern mit Vertretern der Landesregierungen. Auf die Idee, hieraus ein Demokratiedefizit in Deutschland abzuleiten, ist allerdings, anders als beim Rat in Brüssel, noch niemand gekommen. Beim Blick

über die Grenzen Deutschlands zeigt sich auch, dass in der Diskussion über die zukünftige Rolle des Rates der Bundesrat häufig als Bezugspunkt gesehen wird.

Hiervon ausgehend bietet sich eine relativ einfache Lösung des Problems an, die auch die "Thinking Enlarged Group" der Bertelsmann Stiftung vorschlägt, nämlich die Trennung der Funktionen des Rats in einen legislativen und einen operativen Teil. Der legislative Teil tritt als Zweite Kammer (Staatenkammer) an die Seite des Europaparlaments (Bürgerkammer), tagt öffentlich, wie es sich für ein Gesetzgebungsorgan gehört, und unterwirft sich grundsätzlich der Abstimmungsregel der qualifizierten Mehrheit, schafft also die integrationsfeindliche Einstimmigkeitsregel ab und entscheidet gemeinsam mit dem Europaparlament im Verfahren der Mitentscheidung. Der operative Teil dagegen, wo es keine europäische Gesetzgebung, sondern lediglich Kontakte zwischen den Regierungen auf europäischer Ebene gibt, tagt weiterhin in den üblichen Ratsarbeitsgruppen unter der Aufsicht des Allgemeinen Rats der Außenminister. Im Wesentlichen handelt es sich um drei große Gebiete: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Innen- und Justizpolitik sowie die nicht vergemeinschafteten Aspekte der Wirtschaftspolitik. Da es sich hierbei nicht um Gesetzgebung handelt, brauchen diese Sitzungen auch nicht öffentlich zu sein.

Der Rat wird von übereifrigen Europafans gerne als Hort der Reaktion und Wurzel des Demokratiedefizits gesehen, der einer weiteren europäischen Einigung entgegensteht. Die Stimmgewichtung im Rat sei willkürlich, seine Mitglieder nicht direkt gewählt, er vertrete die Interessen der Nationalstaaten, die doch recht eigentlich eine Sache des 19. Jahrhunderts seien und die Verantwortung für Europas Katastrophe im 20. trügen.

Diese Argumente sind jedes für sich zu widerlegen – und diese Denkschule liegt insgesamt falsch, weil sie verkennt, was aufmerksame Beobachter der EU von außen immer wieder feststellen: der Begriff "Europa" bezeichnet heute noch nicht ein festes Gebilde, sondern vielmehr eine Art "Schichttorte", deren unterste Schicht und Grundlage nach wie vor die Nationalstaaten sind, gefolgt von "EU-Europa", darüber wiederum "NATO-Europa" und "OSZE-Europa". Eine zu starke Schwächung oder gar eine Kappung der Bande zwischen den Nationalstaaten und "EU-Europa" würde die EU stärker beschädigen als die Nationalstaaten und damit die Gefahr eines Rückfalls in Anarchie und Chaos vergrößern und nicht verringern. Europapolitik ist, wenn auch nicht mehr ausschließlich, im Kern dennoch nach wie vor der Versuch, einen solchen Rückfall auszuschließen. Deswegen sind Vorschläge, den Rat entscheidend zu schwächen, gefährlich, glücklicherweise aber auch unrealistisch. Ob sich dies in fünfzig Jahren immer noch so darstellt, wird man in fünfzig Jahren wissen, zu hoffen ist, dass die beiden unteren Ebenen der europäischen Torte bis dahin wirklich eins geworden sind und der Rat zu einem echt föderalen Organ weiterentwickelt wurde. Genau diese Erfahrung haben die USA gemacht: Erst im Jahre 1913 wurde die Verfassung dahingehend geändert, dass die Mitglieder des Senats

direkt gewählt wurden – bis dahin wurden sie von den einzelstaatlichen Parlamenten gewählt, was zu Klagen über ein Demokratiedefizit in Washington geführt hatte. In Amerika, wo die Gründung der Union angeblich so viel leichter war als hier bei uns, hat es also volle 124 Jahre gedauert, bis die Unionsebene vollständig föderalisiert war.

Was die Stimmgewichtung im Rat betrifft, so ist sie der Ausdruck eines Machtausgleichs zwischen großen und kleinen Staaten, wie ihn andere Gemeinwesen ebenfalls kennen. Im Bundesrat gibt es genau aus diesem Grund das selbe Prinzip einer abgestuft proportionalen Repräsentanz. Das bedeutet, daß zum Beispiel Bremen mit drei Stimmen im Bundesrat halb so viele Stimmen hat wie NRW mit sechs, bei einem Verhältnis von 600.000 Bremern zu 18 Mio. Nordrhein-Westfalen. Rein rechnerisch ist ein Rheinländer oder Westfale also "weniger wert" als ein Bremer: Jeder Bremer hat 1/200.000 Stimme im Bundesrat während ein Bürger aus NRW nur eine 1/3.000.000 Stimme hat. In den ebenfalls bundesstaatlich organisierten USA ist das sogar noch deutlicher ausgeprägt: South Dakota hat 500.000 Einwohner und zwei Senatoren, Kalifornien 30 Mio. und auch nur zwei. Oberflächlich betrachtet scheint das für den einzelnen Nordrhein-Westfalen oder Kalifornier ein wirklich schlechter "deal" zu sein. Dennoch ist das System im Brüsseler Rat genauso aufgenommen und umgesetzt worden: Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien haben je zehn Stimmen, Spanien hat acht Stimmen, Belgien, Griechenland, die Niederlande und Portugal haben je fünf Stimmen, Österreich und Schweden je vier Stimmen, Dänemark, Irland und Finnland je drei Stimmen und Luxemburg hat zwei Stimmen. Und auch die Neugewichtung der Stimmen nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza sieht ein solch abgestuftes System vor: Deutschland wird 29, Luxemburg 4 Stimmen erhalten.

Der Grund dafür liegt auf der Hand: Wenn die kleineren Staaten exakt nach ihrer Bevölkerung abstimmen dürften, hätten sie nie eine Chance, ihren Anliegen Gehör zu verschaffen, geschweige denn, sie durchzusetzen. Damit wäre ihr Interesse an der Stärke der Union naturgemäß gering. Damit die großen Staaten aber auf der andere Seite auch nicht von den Kleinen ausgehebelt werden können, werden Einrichtungen wie Bundesrat, US-Senat oder Ministerrat durch eine zweite Kammer ergänzt, in der jeder Bürger gleiches Gewicht hat. So leben in den Wahlkreisen zum Bundestag und zum US-Repräsentantenhaus immer jeweils gleich viele Menschen. Im Bundestag stammt also fast ein Viertel der Abgeordneten aus NRW, aus Bremen kommen zwei. Im Repräsentantenhaus hat South Dakota einen einzigen Abgeordneten, während Kalifornien 53 nach Washington entsendet. In Europa wird dieser Ausgleich zum einen über Abstimmungsregeln im Rat, zum anderen über das Europaparlament hergestellt. Soll ein Gesetz vom Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden, so sind dazu mindestens 62 der 87 Stimmen erforderlich. Mindestens acht der 15 Mitgliedstaaten müssen demnach bei einem Beschluss mit qualifizierter Mehrheit zustimmen. Das bedeutet, dass weder die großen noch die kleinen Staaten alleine etwas durchsetzen können, jeder ist auf den anderen angewiesen.

Reformziel: Repräsentatives, starkes Europaparlament

Im Europaparlament, das an drei Vierteln aller Gesetzgebungsvorhaben entscheidend beteiligt ist, gilt dagegen: ein Abgeordneter, eine Stimme. Und hier gilt das selbe wie in Bundestag und US-Repräsentantenhaus, nämlich, dass die großen Staaten mehr Gewicht haben. Deutschland als größtes Mitgliedsland hat 99 Abgeordnete, Luxemburg sechs. Dennoch ist auch hier eine rein proportionale Vertretung nicht eins zu eins umgesetzt worden, unter anderem aus Gründen der Praktikabilität: Luxemburg hat 400.000 Einwohner, bei einem Abgeordneten je 400.000 Einwohner würde das Parlament aber aus allen Nähten platzen: Deutschland müsste 206, Frankreich 145, Großbritannien 149, Italien 144, Spanien 99 und Polen 97 Abgeordnete haben. Diese Länder allein würden dann schon 840 Abgeordnete stellen, dabei sind die meisten Mitgliedstaaten noch gar nicht berücksichtigt.

So eine Entwicklung würde das Europaparlament arbeitsunfähig machen, aber die Alternative, nämlich den kleinen Ländern überhaupt keine Abgeordneten zuzugestehen, liefe der Philosophie der europäischen Integration zuwider. Nach der Erweiterung wird das Parlament dennoch aufgestockt, allerdings nur leicht. Um die Arbeitsfähigkeit sicherzustellen, wurde im Amsterdamer Vertrag eine Höchstgrenze von 700 Abgeordneten festgelegt. Allerdings ist noch offen, wie diese Grenze einzuhalten ist, das heißt welcher aktuelle Mitgliedsstaat wie viele Abgeordnete verlieren wird. Im Interesse einer zumindest annähernden Proportionalität sollte klar sein, dass Deutschland keine Sitze abgibt, da es mit über 830.000 Einwohnern pro Abgeordneten bereits heute das ungünstigste Verhältnis hat. In Spanien kommen beispielsweise nur 788.000 Einwohner auf einen Europaparlamentarier, in den Niederlanden nur 636.000. Bis auf Weiteres stellt sich diese Frage allerdings nicht, da die Grenze von 700 Abgeordneten erst mit dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens aktuell werden wird.

Bei den bevorstehenden Reformen stellen sich im Zusammenhang mit dem Europaparlament selber vor allem zwei Fragen: Wer vertritt dort die Bürger in Zukunft und wie sollen die Beziehungen des europäischen zu den nationalen Parlamenten gestaltet werden? Joschka Fischer hatte in seiner Rede vorgeschlagen, das Europaparlament aufzulösen und durch eine Art parlamentarische Versammlung nationaler Abgeordneter zu ersetzen. Dieses Modell gab es bereits vor dem direkt gewählten Europaparlament, es wurde damals allgemein als nicht ausreichend angesehen, weshalb 1979 zum ersten Mal ein EP direkt gewählt wurde. Eine solche parlamentarische Versammlung kennen auch NATO und OSZE, nationale Abgeordnete treffen sich und diskutieren Fragen, die die jeweilige Organisationen betreffen. In keiner dieser beiden Institutionen ist jedoch gesetzgeberische Arbeit zu leisten, wie dies im Europaparlament oder im Bundestag der Fall ist. Die Vorstellung, die sehr aufwändige, detail- und zeitintensive Arbeit der Europaparlamentarier

könnte durch eine Art Feierabendparlament übernommen werden, zeigt vor allem Eines: eine ausgeprägte Geringschätzung Fischers für das Parlament. Aber nicht nur für das europäische, sondern auch für den Bundestag, die französische Nationalversammlung, das House of Commons und alle anderen nationalen Parlamente. Wie sollen denn Bundestagsabgeordnete bei der ohnehin schon hohen Belastung quasi nebenbei noch als Gesetzgeber für Europa fungieren? Mit regelmäßigen Reisen zu Plenarsitzungen nach Brüssel, Straßburg und Luxemburg, zu Veranstaltungen in ihre Wahlkreise und nach Berlin an den Sitz des Deutschen Bundestages etwa? Parlamentarische Arbeit findet zu 90% in Ausschüssen statt. Es ist illusorisch zu glauben, Abgeordnete könnten neben der nationalen Ausschussarbeit noch die europäische machen. Sollen die Wahlkreise für den Bundestag und das EP identisch sein? Wohl kaum, aber wer wird denn dann von diesen Abgeordneten in Europa vertreten? Ein solcher Vorschlag macht daher wenig Sinn, er sollte schnellstmöglich zurück in die Schublade, aus der er gekommen ist.

Das Problem, das Fischer lösen wollte, besteht allerdings wirklich: es gibt momentan zu viel Überlappung in der gesetzgeberischen Kompetenz, dabei wenig Verbindung zwischen den nationalen Parlamenten und dem europäischen Gesetzgeber. Dieses Problem verlangt aber eine sehr viel komplexere Lösung als einen abschätzigen Federstrich. Ein Lösungsansatz ist oben bereits ausführlich dargelegt worden: eine klarere Trennung der Zuständigkeiten zwischen der nationalen und der europäischen Ebene wird auch die derzeit bestehende Überlappungen reduzieren. Kontakt zwischen den Parlamenten wird bei Vorlage eines gelungenen Verfassungstexts durch den Konvent gar nicht mehr in dem Maße erforderlich sein wie offenbar von Fischer angenommen. Dort, wo er noch immer erforderlich ist, kann er auf Ebene der Europaausschüsse ablaufen, wie dies die entsprechende Arbeitsgruppe des Konvents auch schon vorgeschlagen hat.

Ein zweiter Teil der Lösung besteht darin, wie schon bei den Kompetenzzuweisungen auch in der Frage der Beteiligung der nationalen Parlamente nach der Bedeutung der zu entscheidenden Fragen vorzugehen. In der einfachen Gesetzgebung ist der Bedarf für legislative Kontakte weder nötig noch wünschenswert. Er würde zu einer Vermischung von Zuständigkeit und Verantwortung über verschiedene Ebenen hinweg führen, wie wir dies in Deutschland täglich leidvoll erfahren.

Reformziel: Europäischer Parlamentarischer Kongress für Verfassungsfragen

Bei Fragen von Verfassungsrang verhält es sich allerdings anders. Da die EU sich als Staaten- und Bürgerunion versteht, sollten bei Verfassungsfragen auch die föderalen (Bürgerunion) und die konföderalen (Staatenunion) Teile der Union zusammenwirken. Im Sinne größtmöglicher Demokratie bietet sich hier die Einberufung eines "Europäischen Parlamentarischen Kongresses" an, der je zur Hälfte aus Parlamentariern der nationalen

Parlamente und des Europaparlaments zusammen gesetzt ist. Verfassungsrang haben in einer Union der Zukunft alle Entscheidungen, die die Verfassung der EU abändern, indem zum Beispiel neue Mitglieder aufgenommen werden. Es geht hier also nicht darum, ein neues Organ zu schaffen, wie es mit dem Kongressmodell von Valéry Giscard d'Estaing vorgeschlagen wurde, sondern vielmehr darum, bei wirklich wichtigen Fragen, die von Bedeutung für alle Bürger und Staaten der EU sind, eine gemeinsame Entscheidung zu treffen. Dies ist keine Beschneidung der Kompetenz der nationalen Parlamente – ob diese den Beschluss des Europakongresses an die Stelle einer nationalstaatlichen Ratifizierung setzen oder sich eine solche weiter vorbehalten, ist Sache jedes Mitgliedstaates. Aus integrationspolitischer Sicht wäre die erste Alternative sicher vorzuziehen, allerdings ist z.B. in Großbritannien schwer vorstellbar, dass eine solche Regelung ausreichend Zustimmung fände, um in absehbarer Zeit umgesetzt zu werden.

Der "Europäische Parlamentarische Kongress" ist unter einem weiteren Gesichtspunkt von Bedeutung. Europa will eines Tages seine Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich einer glaubwürdigen Verteidigungskomponente, gemeinsam gestalten. Dass am Ende einer solchen Entwicklung eine gemeinsame Armee steht, ist heute noch Zukunftsmusik. Angesichts der Schwäche der Europäer auf diesem Gebiet und der nach wie vor wichtigen Rolle einer militärischen Komponente im Rahmen eines außenpolitischen Gesamtkonzepts ist eine solche Europaarmee aber eine notwendige Zielmarke der politischen Union. Soll eines Tages über den Einsatz einer solchen Armee entschieden werden, muss dieser die Legitimität haben, die wir heute bei Einsätzen der Bundeswehr durch einen Beschluss des Bundestages herbeiführen. In anderen Ländern ist ein Parlamentsbeschluss nicht in jedem Fall erforderlich, oft reicht eine Entscheidung der Regierung aus. Bei einem Einsatz einer Europaarmee würden aber Staatsbürger der Mitgliedstaaten militärisch eingesetzt, deren Einsatz unter Umständen noch nicht einmal mehr von einer solchen nationalen Entscheidung abhinge. Damit würde die Bindung an die Wähler, die in einer Demokratie Voraussetzung für die Legitimität eines Militäreinsatzes ist, überdehnt. Ein Vertrauensverlust könnte die Folge sein, der gerade bei Militäreinsätzen schwerstwiegende Folgen haben kann, wie die USA zum Beispiel im Vietnamkrieg erfahren mussten. Legitimität und sichtbare, nachvollziehbare Bindung des Einsatzes an den Willen des Volkes muss dann anders herbeigeführt werden. Hier kann der Kongress mit seiner einzigartigen Zusammensetzung als Bindeglied zwischen nationaler und europäischer Ebene eine wichtige Rolle spielen: Indem ihm neben Fragen von verfassungsrechtlicher Bedeutung auch die Entscheidung über den Einsatz einer europäischen Armee anvertraut wird, wird er bei den wirklich großen Herausforderungen Europas zum direkt demokratisch legitimierten Kern der Bürger- und Staatenunion als parlamentarisches Gegenüber des Europäischen Rats der Staats- und Regierungschefs.

Entscheidend auch für die Stärke des Kongresses ist, dass er seine Funktion nur in echten Ausnahmesituationen ausübt, denn es geht ausdrücklich nicht darum, ein ständiges Nebenparlament zu schaffen, das sich in tagespolitischen Kämpfen aufreiben und die Entscheidungswege in Brüssel nur noch undurchsichtiger machen würde. Tagespolitik und einfache Gesetzgebung bleiben Aufgabe des Europaparlaments als Pendant des Ministerrats und der nationalen Volksvertretungen. Aber eine politischen Union ohne eine echte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und als deren Teil eine Europaarmee bliebe ein Torso. Der Aufbau dieses Teils der EU von morgen sollte mit der entscheidenden demokratischen Instanz beginnen, nicht enden. Sie erst einzusetzen, wenn die politische Union vollendet ist, wäre zu spät.

Reformziel: Effektive, transparente Gesetzgebung im Europaparlament

Neben der Zusammensetzung des Europaparlaments und seinem Verhältnis zu den nationalen Parlamenten muss geklärt werden, was das Europaparlament nach einer erfolgreichen Reform im Einzelnen tun soll. Oben wurde bereits geschrieben, dass eine wichtige Funktion nach der Reform die Wahl des Kommissionspräsidenten sein sollte. Die europäischen Parteiverbände sollten zu echten europäischen Parteien weiterentwickelt werden, die in jede Europawahl mit einem eigenen Kandidaten zum Kommissionspräsidenten gehen, den sie dem Europaparlament zur Wahl vorschlagen. Wenn die Wahlen zum Europaparlament gleichzeitig mit dafür ausschlaggebend sind, wer eines der wichtigsten Ämter in Europa besetzt, wird auch das Interesse an den Wahlen steigen. Eine solche demokratische Legitimierung durch das Parlament wird nicht nur das Parlament selber, sondern auch die Kommission stärken. Insgesamt gewinnt die Bürgerunion einen stärker ausgeprägten parlamentarischen Charakter, was angesichts der Klagen über ein "Demokratiedefizit" in Brüssel nur wünschenswert sein kann.

Das zweite wichtige Element, die europäische Gesetzgebung, sollte vom Parlament – gemeinsam mit der zweiten Kammer – so ausgeübt werden, dass alle Entscheidungen auf Unionsebene dem Mitentscheidungsverfahren unterliegen. Im Ergebnis bedeutet das eine Stärkung des Parlaments, daß der Rat dann keine Gesetzgebungsakte gegen den Willen des Parlaments durchsetzen kann.

Reformziel: Volle Budgethoheit für das Europaparlament

Ein drittes Kernelement jedes parlamentarischen Systems ist die Budgethoheit der Bürgervertretung – das Parlament entscheidet, wieviel Geld die Regierung wofür ausgeben darf. In der EU sind an der Aufstellung des Gesamthaushaltsplanes die drei Institutionen Rat, Kommission und Parlament beteiligt. Das Haushaltsverfahren läuft bisher so ab, dass die Kommission dem Rat einen Haushaltsentwurf zuleitet, über den dieser mit qualifizierter

Mehrheit abstimmt. Erst über diesen vom Rat "vorbeschlossenen" Entwurf kann das Parlament abstimmen. Wenn es zustimmt, ist der Haushalt beschlossen, wenn nicht, wird es kompliziert. Will das Parlament nämlich Änderungen vornehmen, kommt es auf die Ausgabenart an:

- Bei den obligatorischen Ausgaben kann es nur Änderungswünsche an den Rat richten, dieser behält aber das letzte Wort. Obligatorische Ausgaben sind Ausgaben, die die Union aufbringen muss, um ihren internen und externen Vertragsverpflichtungen nachzukommen. Größter Anteil der obligatorischen Ausgaben sind die Agrarausgaben, die immer noch sage und schreibe 47% der Gesamtausgaben der EU umfassen.
- Bei den nicht-obligatorischen Ausgaben hat das Parlament die Möglichkeit, Änderungen vorzunehmen und diese mit einer qualifizierten Mehrheit auch gegen den Rat durchzusetzen. Nicht-obligatorische Ausgaben sind Ausgaben für die gestaltende Politik der Union, wie die Struktur- und Kohäsionsfonds, Forschung und Technologie sowie Verwaltung und Personal.

Ob eine Ausgabe obligatorisch oder nicht-obligatorisch ist, entscheidet also letztendlich, ob der Rat oder das Parlament das letzte Wort bei der Festsetzung der Ausgaben hat. Folglich kommt es bei der Einstufung von Ausgaben immer wieder zu Konflikten zwischen den beiden Organen.

Änderungen des Haushalts müssen sich zudem innerhalb eines jährlich neu zu berechnenden Spielraums bewegen. Dieser Höchstsatz wird aber nicht vom Parlament oder Rat, sondern von der Kommission festgelegt. Der Höchstsatz für die Steigerung der nicht-obligatorischen Ausgaben liegt im Moment bei 3 Prozent des laufenden Haushalts.

Wenn es hart auf hart kommt, hat das Parlament außerdem das Recht, den Haushalt mit einer 2/3-Mehrheit der Stimmen insgesamt abzulehnen (Globalablehnung) und kann vom Rat einen neuen Entwurf verlangen. Dieses Druckmittel wurde zuletzt bei den Verhandlungen über den Haushalt 2000 eingesetzt.

Diese Aufgabenverteilung zeigt, dass das Parlament über weniger als die Hälfte des EU-Haushalts wirkliche Entscheidungshoheit hat. Eine europäische Verfassung sollte das ändern und dem Europaparlament wie allen nationalen Parlamenten auch volle Budgethoheit einräumen. Dazu ist zunächst die Unterteilung in obligatorische und nicht-obligatorische Ausgaben aufzuheben. Anschließend kann man den auch weiterhin von der Kommission vorgelegten Haushaltsentwurf im Mitentscheidungsverfahren gleichberechtigt zwischen Parlament und Rat aushandeln und verabschieden.

Neben Kommission, Rat und Parlament gibt es als viertes Hauptorgan den Europäischen Gerichtshof. Seine Rolle ist die eines Wächters über die Einhaltung und einheitliche Umsetzung europäischer Gesetze. Das Gericht sollte dadurch gestärkt werden, dass alle Angelegenheiten der Union auch vor ihm verhandelt werden können. Die ELDR, die europäische liberale Partei, hat gefordert, ihn zu einem echten Verfassungsgericht zu machen. Diese Forderung ist sinnvoll und richtig, denn wenn sich die EU eine Verfassung gibt, dann muss die Einhaltung derselben auch gerichtlich überwacht werden können.

Reformziel: Wirtschafts- und Sozialausschuss abschaffen

Zusätzlich hat die EU noch einige Nebenorgane, vor allem den Ausschuss der Regionen und den Wirtschafts- und Sozialausschuss. Insbesondere letzterer sollte schnellstmöglich wieder abgeschafft werden, da er ein ständisches Instrument ist, das eher ans Mittelalter erinnert als ans 21. Jahrhundert. Eine korporatistische Kammer, in der Gewerkschaften und Lobbyverbänden formalisierte Rechte in der demokratischen Entscheidungsfindung eingeräumt werden, ist eine Fehlkonstruktion ersten Ranges. Lobbyismus in Brüssel ist legitim, denn die dort getroffenen Entscheidungen berühren das Leben und die wirtschaftlichen Interessen von Millionen Menschen und Unternehmen. Aber dies soll auf dem Marktplatz des freien Wettbewerbs geschehen und nicht in einer mit 222 gut bezahlten Besitzstandswahrern besetzten exklusiven Ständekammer. Wenn auch eine Abschaffung angesichts des sozialdemokratischen Übergewichts in Europa und gewerkschaftlicher Dominanz des Wirtschafts- und Sozialausschusses bis auf Weiteres nicht umgesetzt werden kann, so sind zumindest alle Forderungen aus dem Ausschuss nach noch weitergehenden Mitwirkungs- und Klagerechten entschieden zurückzuweisen.

Reformziel: Ausschuss der Regionen reformieren

Was den Ausschuss der Regionen (AdR) angeht, so liegen die Dinge etwas anders. Er vertritt nicht Gewerkschaftsfunktionäre und Unternehmensverbände, sondern Gebietskörperschaften, also Städte, Provinzen, Regionen etc. Hier werden also zumindest theoretisch die Interessen aller Bürger vertreten und nicht nur die der organisierten Ständevertreter. Der AdR wurde aus Sympathie für die Belange der deutschen Bundesländer heraus erst 1994 eingerichtet. Da aber viele Mitgliedstaaten verfassungsrechtlich überhaupt keine Regionen haben, ist auch dieser Ausschuss im Moment eine Fehlkonstruktion. Deutsche Ministerpräsidenten sitzen dort neben Bürgermeistern kleiner griechischer Gemeinden und Verwaltungsbeamten nachgeordneter Behörden aus anderen Ländern. Vertreter aus NRW repräsentieren im AdR ein Bundesland, das größer ist als die meisten Mitgliedstaaten und selber nachgeordnete Regionen hat mit Landschaftsverbänden, Regierungsbezirken, Landkreisen und kreisfreien Städten. Dass eine solche Konstruktion

nicht reibungslos funktionieren kann, liegt auf der Hand. Außerhalb Deutschlands ist der AdR auch Europafachleuten weitestgehend unbekannt.

Seiner offiziellen Rollenbeschreibung nach spielt der Ausschuss "eine ergänzende Rolle in dem zwischen der Kommission, dem Rat und dem Parlament ablaufenden Beschlussverfahren. Er bietet den Vertretern der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften die Möglichkeit, Stellungnahmen zu den Politiken der Europäischen Union abzugeben". Das bedeutet im Klartext, dass er keine formellen Mitwirkungsrechte hat, sondern lediglich Stellungnahmen abgeben kann, darin dem Wirtschafts- und Sozialausschuss nicht unähnlich. Doch da er als Vertreter von Gebietskörperschaften ein universelles Mandat hat, hat er auch eine Legitimierung als Wächter über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips, das heißt des Grundsatzes, nach dem alle Entscheidungen so nah am Bürger getroffen werden sollen wie möglich. Es ist eine weit verbreitete Erkenntnis, dass jede Institution so viele Entscheidungen treffen will wie möglich, da dies ihre Macht und ihren Einfluss erhöht. Das gilt auf allen Ebenen, regional, national und europäisch. Und auch wenn der zu verabschiedende Verfassungstext eine klare Abgrenzung der Kompetenzen zwischen diesen Ebenen herbeiführen soll, so ist eine Überwachung der Verfassungspraxis auf der europäischen Ebene nicht nur durch die Nationalstaaten, sondern auch durch die Regionen durchaus sinnvoll. Hierbei handelt es sich aber um ein demokratisches Abwehrrecht, nicht um eigene Gestaltungsvollmachten. Diese müssen die Regionen nationalstaatlich ausüben, nicht auf der europäischen Ebene, da dies bei einer EU vom Nordkap bis nach Sizilien und von Warschau bis Dublin unweigerlich ins Chaos führen würde.

Noch aus einem weiteren Grund wäre die Abschaffung des AdR ein Fehler. Weiter oben ist schon dargelegt worden, dass viele europäische Staaten sich in Richtung einer Mischform aus Einheits- und Bundesstaat entwickeln. Und auch wenn nicht damit zu rechnen ist, dass sich zum Beispiel Frankreich zu einer echten Bundesrepublik entwickelt, so sind doch die Erfahrungen mit regionaler Regierungsverantwortung für das Land von Interesse, denn es diskutiert seit Jahren eine größere Dezentralisierung im Staatsaufbau. Großbritannien hat mit der "devolution" einen solchen Weg beschritten, sogar mutiger als Frankreich. In Deutschland diskutieren Staatsrechtler und Intellektuelle eine grundlegende Reform des Föderalismus und der Länderfinanzausgleiche. In Spanien ist der Staatsaufbau aus historischen Gründen besonders kompliziert mit einer Mischung aus traditionellen zentralstaatlichen Elementen und starker regionaler Autonomie zum Beispiel in Katalonien oder Galizien. Belgien hat sich eine ganz neue Verfassung auf Grund seiner Sprachgebiete gegeben, die den Zentralstaat stark geschwächt hat, so dass er manche Aufgaben kaum noch erfüllen kann. Diskussionen dieser Art gibt es in vielen Mitgliedstaaten, hier kann sich der AdR bewähren als Forum für Erfahrungsaustausch zwischen Vertretern lokaler, regionaler und nationaler Gebietskörperschaften und helfen, die besten Staatsstrukturen und Verwaltungspraktiken der Mitgliedstaaten zu diskutieren und zu verbreiten.

An aerial, high-angle photograph of the European Parliament's hemicycle in Strasbourg. The semi-circular seating arrangement is clearly visible, with many rows of desks and chairs. The central area is a large, open space. The lighting is bright, and the overall tone is somewhat desaturated.

Anhang 1: Die Ausgangslage – EU-Gesetzgebung heute

Um zu verstehen, wohin sich die EU entwickeln soll, ist zunächst ein kurzer und sehr vereinfachter Blick auf die derzeitige Kompetenzverteilung sinnvoll. Ein normaler europäischer Rechtsakt kommt zustande, wenn die Kommission (meist auf Anregung aus den Mitgliedsländern) ermittelt, in welchem Politikbereich Ungleichgewichte bestehen und einen Vorschlag zur Regelung im Sinne der europäischen Integration erarbeitet. Im Dialog mit dem Ministerrat und dem Parlament, entsteht daraus eine gesetzliche Regelung bzw. eine finanzielle Fördermaßnahme.

Die Kommission allein verfügt über ein Vorschlagsrecht, das sogenannte "Initiativrecht," so daß der Ministerrat - von wenigen Ausnahmen abgesehen - nur auf der Basis eines von ihr vorgelegten Entwurfs beschließen kann. Der Rat und das Europäische Parlament können die Kommission auffordern, initiativ zu werden, dürfen jedoch nicht selbst ohne solche Vorschläge tätig werden. Am "anderen Ende" des Gesetzgebungsverfahrens kommt der Kommission ebenfalls eine wichtige Rolle zu, da sie mit der Durchführung der EU-Verträge beauftragt ist und überprüft, ob die Regelung in den einzelnen Mitgliedsländern dann auch umgesetzt und befolgt wird. Wird sie das nicht, kann das 'Sünderland' beim Europäischen Gerichtshof angeklagt werden.

Die eigentliche Gesetzgebung erfolgt aber nicht durch die Kommission, sondern durch den Ministerrat. Er entscheidet letzten Endes darüber, welche Gesetzesvorlagen geltendes Recht werden in der EU und welche nicht.

Der Rat übernimmt die politisch wichtige Funktion, die nationalen Einzelinteressen in die europäische Wagschale zu werfen. Er setzt sich aus den Vertretern der EU-Mitgliedsländer zusammen und existiert in zwei Formen: zum einen als Europäischer Rat der Staats- und Regierungschefs, zum anderen als Ministerrat. Der Ministerrat wiederum teilt sich auf in Fachräte, bei denen sich zum Beispiel die Landwirtschaftsminister, die Justizminister oder die Gesundheitsminister zu ihren jeweiligen Fachthemen tagen. Praktisch bedeutet dies aber natürlich nicht, dass ständig Ministertreffen in Brüssel stattfinden. Vielmehr treffen sich dort die Beamten der verschiedenen Ministerien, um die Gesetzgebung soweit vorzubereiten, dass möglichst wenig Kontroversen auf politischer Ebene ausgetragen werden müssen.

Im Rat sollen die jeweiligen Fachminister die teils sehr gegensätzlichen nationalen Standpunkte ausdiskutieren und einen Konsens erarbeiten, der den nationalen wie den gemeinschaftlichen Zielen Rechnung trägt. Das ist die politische Anforderung an den Rat. Die Realität sieht aber oftmals anders aus: Häufig sind die Ratsmitglieder so stark auf ihre nationalen Interessen fixiert, daß sie sich weniger um einen europäischen Konsens bemühen als vielmehr darum, ureigene Staatsinteressen zu Gemeinschaftsinteressen zu machen. Der Rat ist also nicht nur strukturell, sondern auch inhaltlich eher ein konföderales als föderales Organ der EU.

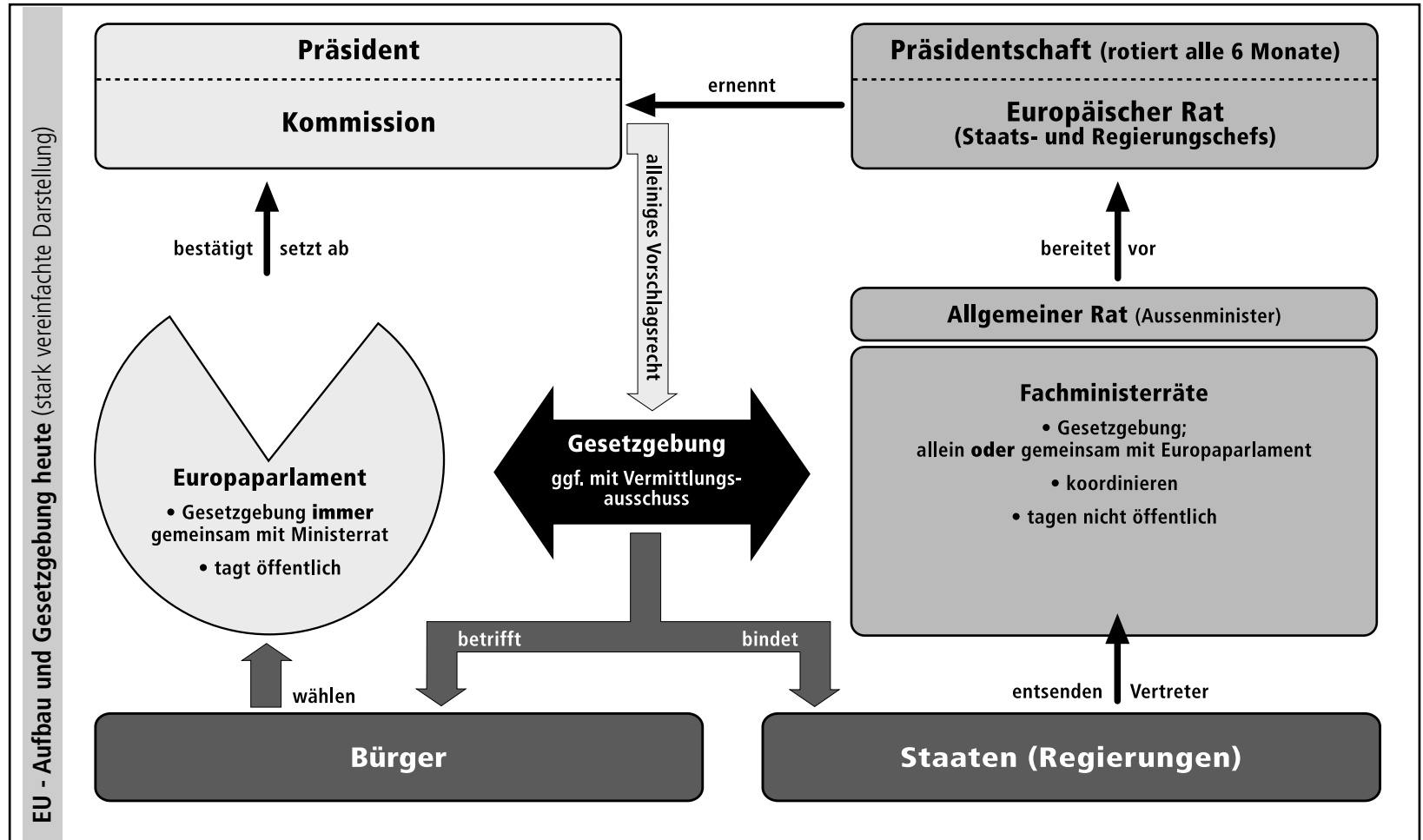
Eine herausgehobene Rolle haben die Außenminister, die den Allgemeinen Rat bilden, der die anderen Räte koordinieren soll und die Europäischen Räte vorbereitet. Gelegentlich gibt es in Deutschland den Ruf nach einem eigenen Europaminister für diese Aufgaben, damit stünden wir aber allein auf weiter Flur – alle anderen Mitglieder schicken ihre Außenminister in den Allgemeinen Rat.

Am Anfang der europäischen Einigung hatte der Rat in allen Politikbereichen der EG die alleinige Entscheidungsbefugnis. Er war der alleinige Gesetzgeber. Das hat sich im Laufe der Zeit geändert. Heute teilt er seine Rechtsetzungskompetenz in vielen Bereichen mit dem vom Volk gewählten Europaparlament. Die meisten Gesetze kann er nicht mehr alleine, sondern nur noch in Zusammenarbeit mit dem Parlament verabschieden.

Je nachdem, in welchem Maß das Parlament in den Prozess der Gesetzgebung einbezogen wird, unterscheidet der EG-Vertrag gegenwärtig vier Entscheidungsverfahren:

1. das Verfahren der Anhörung (des Parlaments). Bei ihr darf das Parlament seine Meinung äußern und Fragen an den Rat richten – mehr nicht. Früher war das der Regelfall, heute fallen unter dieses Verfahren nur noch die Entscheidungen im Bereich der Innen- und Justizpolitik (dem so genannten 3. Pfeiler der EU).
2. das Verfahren der Zustimmung (des Parlaments). Diese aus Sicht des EP mächtigste Variante wird nur in Sonderfällen, etwa bei Abkommen mit Drittländern, angewandt.
3. das Verfahren der Zusammenarbeit von Rat und Parlament. Der Rat behält das letzte Wort – immer noch ein bedeutsames Verfahren, aber tendenziell ein Auslaufmodell zugunsten von
4. das Verfahren der Mitentscheidung (des Parlaments). Erst seit November 1993 praktiziert, ist sie mittlerweile für 75 Prozent der Entscheidungen 'zuständig' – ein echter Demokratieschub! Denn gegen den Willen des Parlaments kann bei diesem Verfahren kein Rechtsakt mehr zustande kommen. Parlament und Rat sind gleichberechtigt an der Verabschiedung des Gesetzes beteiligt. Bei anhaltender Uneinigkeit zwischen den beiden wird als neues Gremium ein Vermittlungsausschuss eingesetzt (zu gleichen Teilen besetzt mit Vertretern des Rates und des Parlaments).

Das Verfahren der Mitentscheidung müsste man genauer eigentlich mit "Gemeinsamer Entscheidung" bezeichnen, da nur im Wege der gleichberechtigten, gemeinsamen Entscheidungsfindung ein Gesetzgebungsakt vollendet werden kann. Auf englisch und französisch heißt es "co-decision," was sprachlich zwar beides bedeuten kann, aber angesichts des Inhalts der Regelung eindeutig als "joint decision" interpretiert werden muss. Dass "Mitentscheidung" eigentlich "Gemeinsame Entscheidung" meint, ist auch deshalb wichtig, weil das Verfahren in der Reformdiskussion immer wieder eine wichtige Rolle spielt.



Anhang 2: Quellenangaben

Wenn Arbeit Anderer verwendet wurde, wurde dies im Text meistens unmittelbar kenntlich gemacht. Dies ist nicht der Fall an folgenden Stellen, die daher hier aufgeführt werden sollen:

Seite 5: Der Besucher aus dem Süden ist E.C. Burnett, Hrsg. "Letters of Members of the Continental Congress", 8 Bde. (Washington, 1921 – 36) I, 517.

Seite 11: Europa stünde "am Scheideweg" schreibt Curt Gasteyger in: Internationale Politik, Januar 2002, S. 1-8.

Seite 14: Die Regelungen des Binnenmarktes würden den Druck von Behörden und Parlamenten in Osteuropa nehmen, meint der Economist, 17. November 2001 in seinem "'Survey EU Enlargement', 'Why the candidates want enlargement, warts and all.'"

Seite 19: Hellmut Diwald schrieb dies in "Anspruch auf Mündigkeit", Propyläen Geschichte Europas um 1400 - 1555, Frankfurt/Main 1975.

Seite 26: Der Entwurf zum "Basisvertrag der Europäischen Union" des EHI in Florenz ist im Konvent Grundlage und Ausgangspunkt der Überlegungen, wie aus CONV 250/02 hervorgeht, einer Mitteilung des Sekretariats des Konvents an die Mitglieder zur Übermittlung eines Arbeitsdokuments betreffend die Vereinfachung der Verträge und die Ausarbeitung eines Verfassungsvertrags, Brüssel, 11. September 2002.

Seite 26: Die Diskussion zum Gleichklang der europäischen Verfassungen folgt i.W. A. Kimmel: "Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen: Grundrechte, Staatszielbestimmungen und Verfassungsstrukturen", in: Die EU-Staaten im Vergleich, 2. Auflage, Opladen/Bonn 1994.

Seite 35 f.: Jürgen Habermas' Einschätzungen hat er in der Zeit abdrucken lassen, "Warum braucht Europa eine Verfassung?", Vortrag vom 26.6.2001, abgedruckt in Die Zeit, Ausgabe 27/2001.

Seite 53 f. und Seite 58 f.: Die Darstellung des Budgetprozesses und des gegenwärtigen Stands der europäischen Entscheidungsverfahren ist zum Teil dem "Dschungelbuch" von www.europa-digital.de entnommen, mit freundlicher Genehmigung von Michael Bornkessel. Im Einzelnen wurde Material aus Beiträgen von Axel Heyer, Astrid Krekelberg, Taro Jung und Georg Pfeiffer verwendet. An dieser Stelle besonderen Dank allen Machern von www.europa-digital.de, dem besten deutschsprachigen Europa-Portal im Internet.

Seite 56: Die offizielle Rollenbeschreibung des Ausschusses der Regionen findet sich unter http://europa.eu.int/institutions/cor/index_de.htm, dem offiziellen Website des AdR.

„Die Staaten schlossen sich in den Articles of Confederation zu einem losen Staatenbund zusammen. Da dieser weder über Finanzhoheit noch über Zwangsbefugnisse verfügte, war er besonders nach dem Ende der äußeren Bedrohung zu einer einheitlichen Willensbildung außerstande.“

Brockhaus, Vereinigte Staaten von Amerika, Geschichte