

Welche Verfassung für Europa?

M. Rainer Lepsius

Welche Institutionenordnung soll das vereinigte Europa prägen? Walter Hallstein, der erste Präsident der Europäischen Kommission meinte 1969, die Europäische Gemeinschaft sei ein „unvollendeter Bundesstaat“, den es zu vollenden gelte. Der französische Staatspräsident de Gaulle wünschte ein „Europa der Vaterländer“, die untereinander verkoppelt sind. Beide Positionen markieren bis heute die Spannweite der Vorstellungen über ein vereintes Europa. Weder ist bislang der „große Sprung“ in die volle Souveränität der Europäischen Union gewagt worden, noch haben die Mitgliedstaaten ihre Souveränität ungeteilt behalten. Das Projekt der europäischen Einigung ist ein dynamischer Prozeß, der zwischen Bundesstaat und Staatenbund einen eigenen Ordnungstyp entwickelt hat. Sein Entwicklungsziel, seine „Finalität“, ist in doppelter Hinsicht offengehalten worden: territorial und institutionell. Die bisherigen Erweiterungen von zunächst 6 auf 9, dann 12 und heute 15 Mitgliedstaaten konnten noch in den institutionellen Rahmen, der bei der Gründung 1957 geschaffen wurde, eingebunden werden. Erst jetzt, vor der neuen Ausdehnung auf die mittel- und osteuropäischen Länder, ergeben sich Probleme für die Funktionsfähigkeit der alten Ordnung. Die anvisierte Verdopplung der Mitgliedsländer sprengt die bisherigen Verfahren der Repräsentation und Entscheidungsfindung. Aber auch unabhängig von der Osterweiterung stellen sich im Zuge der Kompetenzzunahme der Europäischen Union und der stärkeren Einbeziehung des Europäischen Parlaments Fragen nach der institutionellen Neuordnung. Noch in diesem Jahr stehen die seit längerem verschobenen Reformen auf der Agenda des Europäischen Rates. Entscheidungen müssen getroffen werden, nur welche? Reden und Stellungnahmen von hochrangigen Politikern haben dazu eine Debatte eröffnet. Den Anfang machte der deutsche Außenminister Joschka Fischer mit seiner Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität. Der französische Außenminister Hubert Védrine antwortete in einem Brief an Fischer, und der französische EU-Kommissar Barnier äußerte sich Anfang Juni. Am 27. Juni hielt der französische Staatspräsident Jacques Chirac eine Rede vor dem Deutschen Bundestag. Auch die Präsidentin des Europäischen Parlaments, Nicole Fontaine, und der italienische

Staatspräsident Chiampi beteiligten sich an der Diskussion. Nach Anlaß und Form haben diese Diskussionsbeiträge zwar einen informellen, aber durch die Stellung der Personen doch einen „offiziösen“ Charakter. Welches sind die Themen, die aufgegriffen wurden, welche Ordnungsvorstellungen sind dabei zum Ausdruck gekommen?

1. Funktionsfähigkeit. Seit dem Vertrag von Amsterdam im Jahre 1997 stehen drei Probleme auf der Agenda: die Verminderung der Zahl der Kommissare, die Neufestsetzung des Stimmengewichts der Mitgliedsländer im Europäischen Rat und die Ausweitung der mit qualifizierter Mehrheit zu entscheidenden Beschlüsse im Ministerrat. Derzeit hat die Kommission 20 Mitglieder, die 25 Generaldirektionen vorstehen und kollegial die Kommissionsbeschlüsse nach dem Mehrheitsprinzip verabschieden. Alle Mitgliedstaaten sind durch einen Kommissar vertreten, die großen durch zwei. Mit der bevorstehenden Osterweiterung durch zunächst wohl sechs und später durch weitere sechs bis acht Länder wird es unumgänglich, die Zusammensetzung der Kommission zu verändern. Auch die Stimmen der Mitgliedstaaten im Ministerrat müssen neu gewichtet werden. Das Problem liegt in der angemessenen Repräsentation der kleinen und der großen Mitglieder, wobei die großen Staaten die kleinen, diese aber nicht die großen überstimmen sollen. Gravierende Folgen hat der Entschluß im Rat, mehr Entscheidungen dem Prinzip der qualifizierten Mehrheit zu unterwerfen. Dadurch wird die Legitimationskette zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union immer dann unterbrochen, wenn einzelne Staaten überstimmt werden. Denn auch diese müssen die getroffenen Beschlüsse gegen sich gelten lassen und sie umsetzen. Dieses Problem bestand nicht, solange das Konsensprinzip herrschte. Doch mit zunehmender Zahl und Heterogenität der Mitglieder droht eine Handlungslähmung durch endlose Kompromißverhandlungen oder Blockaden. Diese drei Probleme werden wohl beim europäischen Gipfel in Nizza verfahrenstechnisch gelöst werden; dies ist die Voraussetzung für die Osterweiterung. Kriterien der Handlungsfähigkeit, der Effizienz und der Einbindung der Mitgliedstaaten stehen dabei im Vordergrund, doch auch die Struktur der Organe und ihre gegenseitige Bezogenheit wird davon berührt. So wird der Charakter der Union verändert werden, ohne schon eine neue Fassung des europäischen Einigungsprozesses zu bestimmen. Dazu bedarf es tiefer greifender Entscheidungen, die bis zum Herbst nicht paktiert werden können.

2. Kompetenzverteilung. Im Zentrum steht die Problematik einer verbindlichen Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Organen der Europäischen Gemeinschaft und denjenigen der Mitgliedstaaten. Im EG-Vertrag bestimmt Artikel 5: In den Bereichen, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, wird diese „nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfanges oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“. Dieser Satz umschreibt das Subsidiaritätsprinzip, das einer uferlosen und fallweisen Ausweitung der Zuständigkeiten der EG vorbeugen soll. Doch das Subsidiaritätsprinzip bleibt unbestimmt und ist seinerseits nur fallweise und durch Opportunitätsannahmen zu interpretieren. So bleibt es in dieser zentralen Frage bei Intentionen und vagen Vorstellungen. Aber ohne eine

Entscheidung in der Kompetenzverteilung kann es auch keine klare Bestimmung des Verhältnisses zwischen der Europäischen Union und den europäischen Nationalstaaten geben, kann kein europäischer Bundesstaat entstehen. Bisher konnte dieser Frage dilatorisch behandelt werden. Solange die Europäische Gemeinschaft primär eine Wirtschaftsgemeinschaft war, wurde ein zentraler Kompetenzbereich, nämlich alles was mit der Verwirklichung des Binnenmarktes zu tun hatte, gewissermaßen sektoral aus den nationalen Zuständigkeiten herausgelöst, ohne daß die Kompetenzkompetenz der Mitgliedstaaten selbst problematisiert werden mußte. Nun aber, mit der Übertragung von Aufgaben in der Außen- und Sicherheitspolitik, der Justiz- und Innenpolitik auf die Europäische Union, der Währungspolitik auf die Europäische Zentralbank und mit der Ausdehnung der Aufgaben der EG auf Gebiete der Steuer- und Sozialversicherungsgesetzgebung, der Umwelt- und Gesundheitspolitik gibt es keine sektorale Ausgrenzung von Politikfeldern mehr. Die Zuständigkeiten vermischen sich, ein Neben- und Miteinander von nationalen und europäischen Regelungen breitet sich aus. Jede Zerteilung der jeweils letzten Zuständigkeit stört ein als funktionale Einheit verstandenes Politikprogramm, unterbricht den Verflechtungszusammenhang. Die für diese Problematik gebrauchten Formeln verschleiern die Sachlage. Fischer sprach davon, „die Kernsouveränität und nur das unbedingt notwendig europäisch zu Regelnde der Föderation zu übertragen“. Doch was ist die „Kernsouveränität“, und was bliebe den nationalstaatlich organisierten Mitgliedern der Union? Chirac stellte dagegen die Formel von „der gemeinsamen Wahrnehmung eines Teils der nationalstaatlichen Souveränitätsrechte“. Doch welcher Teil ist gemeint, und wie verträgt sich die „gemeinsame Wahrnehmung“ mit dem tatsächlich eintretenden Souveränitätsverlust? Solange über die Kernkompetenz der Nationalstaaten in der Außen- und Verteidigungspolitik, der inneren Sicherheit und Strafverfolgung, der Währungs- und Kreditpolitik noch nach dem Einstimmigkeitsprinzip entschieden wird, kann man von einer „gemeinsamen Wahrnehmung“ nationaler Souveränitätsrechte sprechen. Sobald aber das Mehrheitsprinzip gilt, ist das nicht mehr der Fall. Auch wenn ein Mitgliedstaat zur Mehrheit gehört, also nicht gegen seinen Willen entschieden worden ist, ist der Beschluß nicht mehr autonom, sondern nur mit Hilfe von anderen Staaten zustande gekommen. Effizienzerwartungen sprechen für die oberste Rahmenkompetenz der EU, Souveränitätsvorbehalte dagegen. Jede Entscheidung über die Kompetenzverteilung müßte diesen Knoten durchschlagen, sich gegen die vermeintlichen Effizienzvorteile eines zentralen Entscheidungsverfahrens, gegen die damit verbundene Vorstellung einer möglichst großen Binnenhomogenität und für die bewußte Akzeptanz von Ungleichheiten zwischen den Mitgliedern der EU und ein möglicherweise damit verbundenes höheres Konfliktpotential aussprechen. Es ist nicht zu erwarten, daß in dieser zentralen Frage rasch eine Entscheidung getroffen werden wird, und damit bleibt die Grundordnung der Europäischen Union weiterhin offen.

3. *Flexibilisierung.* Unter diesem Namen entwickelt sich eine neue Strategie der engeren Zusammenarbeit von einzelnen Mitgliedstaaten auf freiwilliger Grundlage. Dies wird schon für die Staaten praktiziert, die im Rahmen des Schengener Abkommens die gegenseitigen Grenzkontrollen abgeschafft haben, und auch für die Mitgliedsländer, die den Euroblock bilden. Es bestehen unterschiedliche Kooperationsräume, die nicht deckungsgleich sind. Der „Schengener Raum“ ist nicht der „Euro-Raum“, und dieser ist nicht der Raum, aus dem die europäischen Einsatz-

streitkräfte aufgebaut werden sollen. An allen nehmen einige „Kernländer“, insbesondere Frankreich und Deutschland, nicht aber Großbritannien, teil. Durch die Ausbildung solcher unterschiedlicher Kooperationsräume könnte sich, wie vor allem der französische Außenminister Hubert Védérine empfiehlt, die Europäische Union elastisch weiterentwickeln, ohne immer alle Mitgliedstaaten zu einem höheren Grad der Vergemeinschaftung zu verpflichten. Gerade angesichts der Osterweiterung ist diese Perspektive attraktiv. Diese Teilordnungen innerhalb der EU bleiben unter dem Konsensprinzip in der ungeteilten Verfügung der ihnen angehörenden Mitgliedstaaten, entziehen sich den Zwängen der Organstruktur und Verfahrensweisen der Europäischen Gemeinschaft und erhalten der europäischen Entwicklung Flexibilität und Innovationsfähigkeit.

Seit dem Maastrichter Vertrag von 1992 präsentiert sich die Europäische Union in einer „Säulenarchitektur“ unter dem Dach des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs, der nach dem Konsensprinzip entscheidet. Politikfelder, die einen hohen Vergemeinschaftungsgrad erreicht haben, werden supranational den Organ- und Verfahrensstrukturen der EG unterstellt. Daneben tritt die sogenannte 2. Säule, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Sie wird vom Europäischen Rat bestimmt und vom Ministerrat durchgeführt. Die Kommission wird an den Aufgaben beteiligt, hat aber kein Vorlagemonopol für die Beschlussfassung. Das Parlament hat nur ein Anhörungsrecht. Die Verfahrensordnung ist ihrem Charakter nach transnational, nicht supranational, sie repräsentiert die gemeinsame Ausübung von nationalen Souveränitätsrechten. Ähnlich verhält es sich mit der 3. Säule, der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Angesichts der Autonomie, die die Europäische Zentralbank genießt, kann man sie als eine 4. Säule der Architektur der Europäischen Union bezeichnen. Schließlich ist auch der Europäische Gerichtshof autonom. Er interpretiert und konkretisiert die europäische Rechtsgemeinschaft durch seine Urteile und setzt die Höherrangigkeit des europäischen Rechts gegenüber den nationalen Rechtsordnungen durch. Inwieweit sich diese Architektur in Zukunft ausdehnen oder einschränken wird, läßt sich heute nicht beurteilen. Tendenzen zur Erweiterung der „Flexibilität“ stehen Tendenzen zur Vereinheitlichung gegenüber.

4. Demokratische Legitimation. Die demokratische, vor allem parlamentarisch organisierte Legitimation der Europäischen Union wird vielfach als ungenügend angesehen. Einerseits legitimieren die Parlamente der Mitgliedstaaten ihre Regierungen und über diese auch die getroffenen Entscheidungen, sie ratifizieren neue Vertragsbestandteile, die zum Teil auch Referenden unterworfen werden. Insofern ist die Europäische Union durchaus demokratisch legitimiert. Andererseits wirken die nationalen Parlamente nicht unmittelbar an der europäischen Gesetzgebung mit, und auch wenn sie europäische Verordnungen und Richtlinien in nationales Recht übersetzen, ist ihr Entscheidungsspielraum eingengt. Von einer Parlamentarisierung der Gesetzgebung kann nicht die Rede sein. Neben diese Parlamente ist ein Europäisches Parlament getreten, dessen Mitwirkungsrechte beständig erhöht worden sind. Auf vielen Gebieten haben seine Beschlüsse sogar einen Vetocharakter. Dennoch wird das Regime der Europäischen Union auch über das Europäische Parlament nicht parlamentarisch legitimiert und kontrolliert. Die doppelte, aber jeweils unvollständige parlamentarische Basis hat zur Klage über das Demokratiedefizit in

der Europäischen Union geführt. Außenminister Fischer forderte daher „den Übergang vom Staatenverbund der Union hin zur vollen Parlamentarisierung in einer Europäischen Föderation“ auf der Basis eines neuen Verfassungsvertrages. Aber auch seine Vorschläge spiegeln die Problematik der doppelten Legitimation durch die Parlamente der Mitgliedstaaten und durch das Europäische Parlament. Er empfiehlt, eine Kammer des Europäischen Parlaments durch gewählte Abgeordnete zu besetzen, die zugleich Mitglieder der Nationalparlamente sein sollen. Dadurch werde es nach seiner Meinung keinen Gegensatz zwischen Nationalstaaten und Europa geben. Dies ist recht mechanisch gedacht, denn das Problem liegt nicht in der personellen Verknüpfung von 15 oder in Zukunft 30 Parlamenten der Nationalstaaten durch eine europäische Kammer, sondern in der Konstitution eines „Volkes der Europäischen Union“. Das Parlament ist der Repräsentant eines Souveräns, nicht eine Versammlung von Repräsentanten verschiedener Staatsvölker. Aber eben das Verhältnis zwischen den Staatsvölkern der Mitgliedstaaten und den Bürgern der Europäischen Union bleibt weiterhin ungeklärt. Fischer formuliert, die europäische Integration solle die Nationalstaaten in eine neue Föderation „mitnehmen“, ohne daß ein neuer Souverän die alten Nationalstaaten und ihre Demokratie ablöst. Chirac begnügt sich mit den unbestimmten Formeln, „auch in Zukunft werden die Nationen die wichtigsten Bezugspunkte unserer Völker darstellen“, und „die Demokratie in Europa muß – insbesondere durch das Europäische Parlament und die einzelstaatlichen Parlamente – mit mehr Leben erfüllt werden“. Ein Verfassungsentwurf der französischen Neogaullisten ist demgegenüber deutlicher: In 700 Wahlkreisen sollen nach dem Mehrheitswahlrecht die Europaabgeordneten gewählt werden. Ein solches Wahlrecht würde eine einheitliche Repräsentation der Bürger der EU darstellen und zur Konsolidierung eines europäischen Parteiensystems beitragen. Beides wären notwendige Voraussetzungen für die Erhöhung der Arbeitsfähigkeit des Europäischen Parlaments. Die Grundfragen nach dem Verhältnis zwischen der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten – es geht um die Bestimmung des demokratischen Souveräns – sind nicht einfach zu lösen. Die gegenwärtige Lage ist gekennzeichnet durch ein unentschiedenes sowohl als auch.

5. Die Eigenprägung der Europäischen Union. Die vorliegenden vielfältigen Reformvorschläge lassen kein klares Bild einer neuen Verfassung für die Europäische Union erkennen. Der Herrschaftscharakter der Europäischen Union wird auch durch die Osterweiterung nicht grundsätzlich verändert werden. Gerade der mit der Erweiterung verbundene Eingliederungsprozeß zahlreicher Länder auf einem ökonomisch, politisch und sozial überaus unterschiedlichen Entwicklungsstand läßt es unwahrscheinlich erscheinen, daß die europäische „Staatsbildung“ mit raschen Schritten vorangetrieben werden kann. Die politisch-soziale Basis der europäischen Integration liegt primär in und bei den politisch, sozial und kulturell integrierten Nationalstaaten. Je größer die Veränderungen und die Anpassungszwänge sind, desto wichtiger ist die Absorptionskraft für die Folgeprobleme, die nur nationale Solidaritätsstrukturen und die jeweiligen intermediären Organisationen zu leisten vermögen. Auf europäischer Ebene gibt es weder die einen noch die anderen.

Die alte Organstruktur der EG hat sich bisher bewährt, sie sollte gerade im Übergang zur Osterweiterung nicht wesentlich verändert werden. Die Kommission hat eine leistungsfähige Behördenstruktur, die einerseits in der Lage ist, den erreichten In-

tegrationsstand wirkungsvoll zu verteidigen, und die andererseits die jeweils höchst unterschiedlichen Interessenlagen der Mitgliedstaaten in diskursiven Verfahren untereinander abzustimmen und zu koordinieren vermag. Sie ist auch hinreichend aus den nationalen Regierungen ausgegrenzt, um ihnen gegenüber europäische Entscheidungskriterien auszuarbeiten und durchzusetzen. Gerade der Umstand, daß die Kommission keine „Regierung“ ist, daß sie relativ autonom arbeitet, gibt ihr eine erhebliche Integrationsfähigkeit. Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs hat immer wieder innovative Entscheidungen zu fällen und gegenüber den Bürgern der Mitgliedstaaten zu legitimieren vermocht. Sie werden nach dem Prinzip der Einstimmigkeit und in ungewichteter Repräsentation getroffen. Alle Mitgliedstaaten haben dort über ihren Regierungschef eine gleiche Repräsentation, und die demokratische und parlamentarische Legitimität der Regierungschefs in ihren Staaten und Parteiensystemen bindet diese an die Europäische Union. Das Europäische Parlament dehnt den Raum des öffentlichen Diskurses über die Regierungsvertreter aus und vermittelt auch die nationalen Parteien und Verbände in den europäischen Problemraum.

Die zuweilen beklagten umständlichen Vermittlungs- und Vermakelungsprozeduren mögen viel Zeit in Anspruch nehmen, haben aber den Vorteil, daß das Konfliktpotential frühzeitig erkannt und abgebaut werden kann. Wo eine schnelle Reaktionsfähigkeit erforderlich ist, etwa bei der Zentralbank oder in der Politik der äußeren und inneren Sicherheit, stehen mit der „Säulenarchitektur“ der EU besondere Organe und Verfahren zur Verfügung. Die dabei entstandene Komplexität ist weniger gravierend als das mit einer hierarchisch durchgreifenden Maßnahmenpolitik verbundene Ansteigen des Konfliktpotentials und der Verschärfung von politischen und ideologischen Konfrontationen.

Die Europäische Union soll, so die gemeinsamen Bekundungen der Politiker, kein „Supernationalstaat“ werden. Sie muß daher auch nicht den Strukturen des Regierens und der politischen, sozialen und kulturellen Homogenisierung der Gesellschaften folgen, die für die Entwicklung der westeuropäischen Nationalstaaten des 19. Jahrhunderts und der mittel- und osteuropäischen Nationalstaaten nach dem Ersten Weltkrieg typisch waren. Die Europäische Union ist kein „Supernationalstaat“, und sie sollte sich für ihre Verfassungsform auch nicht vom Nationalstaatsmodell inspirieren lassen. Die originäre Aufgabe der EU ist die Entwicklung von Verfassungsformen, die für einen Nationalitätenverbund geeignet sind. Die Europäische Union ist, wie man sagt, ein dynamisches Mehrebenensystem, das eine Vielzahl von „Regimen“ mit je eigenen Verfahren der Willensbildung und Entscheidungsfindung umfaßt. Diese in einem einheitlichen Verfassungsgerüst zu homogenisieren, vermindert die Elastizität der europäischen Einigung. Das Föderativprinzip präsentiert sich symmetrischer, ist aber in sich – wie ein Blick auf die strukturalhomogene Bundesrepublik Deutschland zeigt – nicht weniger komplex und durch Politikverflechtungen keineswegs transparenter als das Regime der EU. Die EU ist nach wie vor ein Staatenbündnis mit verschiedenen Integrationsverdichtungen, die sowohl intergouvernemental als auch supranational vermittelt sind. Sie ist ein historisch einzigartiges Projekt, das auch heute noch keine Entscheidungen über seine territoriale und institutionelle Finalität getroffen hat.