

Philipp Steinberg

Die Europäische Verfassung im globalen Kontext

Bericht zum Vortrag von Daniel Cohn Bendit, MdEP, Ko-Vorsitzender der Fraktion der Europäischen Grünen/FEA, an der Humboldt Universität am 28.10.2002 (FCE 6/02)

„Ich habe die Welt nie interpretiert, sie nur verändert“ – so begann *Daniel Cohn-Bendit* in Anspielung auf das am Hauptaufgang der Humboldt-Universität befindliche Marx-Zitat seinen mit großem Engagement gehaltenen Vortrag im vollbesetzten Audimax der Humboldt-Universität. Diese Selbsteinschätzung, festgehalten auch mit einem Eintrag im Gästebuch der Universität, spiegelte sich ebenfalls in *Cohn-Bendits* Ausführungen zur Europäischen Verfassung im globalen Kontext wieder. Anders als die, obgleich als ‚Privatmann‘ gehaltene, eher staatsmännische Rede seines grünen Parteifreundes und Außenministers Joschka Fischer am gleichen Ort¹, beschränkte sich der grüne europäische Vordenker nicht gänzlich auf verfassungsrechtliche Fragen, sondern hielt eine politische Rede im besten Sinne.

1. Eine starke politische Union

So stellte *Cohn-Bendit* eingangs klar, er sei nicht an die Humboldt-Universität gekommen, um die Position der Bundesregierung zu vertreten, sondern „um eigene Ideen zu präsentieren“. Eine dieser eigenen Ideen war die Sorge, ob es gelingen werde, Europa als politische Einheit zu etablieren. Dies sei notwendig auch und gerade im Hinblick auf die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Union. Momentan gebe es mehr Unfrieden als Frieden in der Welt. Diesen Zustand gilt es, so *Cohn-Bendit*, auch mit Europäischer Hilfe zu ändern. Dazu müssten nicht nur die notwendigen institutionellen Strukturen geschaffen werden. Der Aufruf, beherzt politische Positionen zu beziehen, wurde verbunden mit deutlicher Kritik an der Erklärung des Rates zum Geiseldrama im Moskauer Musicaltheater und der undeutlichen Haltung zum Tschetschenien-Konflikt. Daraufhin wurde *Cohn-Bendit* grundsätzlicher: „Wie kann man eine Welt gestalten, wo das, was ‚dort‘ geschehen ist, nicht mehr möglich wäre?“ – diese Frage stelle sich besonders nach dem Ende des „real existierenden Totalitarismus“. Die Frage, ob man ‚die Amerikaner‘ möge oder nicht, führe nicht weiter. Europa verdanke den Amerikanern viel. Ohne die Invasion in der Normandie gäbe es das heutige Europa nicht. Um eine friedliche Welt zu schaffen, müsse sich Europa jedoch erst selbst finden, selbst definieren. Mit einem deutlichen Seitenhieb auf die Sprachprägung vom „deutschen Weg“ fügte *Cohn-Bendit* an, dazu sei es notwendig, dass Joschka Fischer keine deutsche, sondern eine europäische Position vertrete.

Aus diesen grundlegenden Gedanken ergebe sich dann auch die Notwendigkeit einer „Verfassung für Europa“. Diese sei notwendig, weil Europa eine Aufgabe habe. Der erste Teil wurde eingangs beleuchtet – die Gestaltung der Weltordnung. Weitergehend misst *Cohn-Bendit* Europa aber richtigerweise eine maßgebliche Rolle bei der Regulierung der Globalisierung zu.² Dies wiederum sei nur möglich, so *Cohn-Bendit* unter Anspielung auf die momentan angespannten deutsch-amerikanischen Beziehungen, wenn sich die EU und die USA als Partner gegenüberstünden. Wenig überraschen konnte dann auch die Einschätzung der derzeitigen Lage: Eine Partnerschaft sei ist momentan nicht die Realität, müsse aber das Ziel sein. Um eine starke, einheitliche Europäische Position zu erreichen, seien jedoch institutionelle Verbesserungen gerade auch im Bereich der Gemeinsamen Außen- und

¹ *Joschka Fischer*, Vom Staatenverbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration - FCE Spezial 2/00, www.whi-berlin.de/fischer.htm.

² Hierzu auch *Philipp Steinberg*, „Europa braucht Streit“, taz vom 2. 8. 2002, www.taz.de.

Sicherheitspolitik (GASP) notwendig.³ Europa müsse mit einer Stimme sprechen. „Deswegen ist eine Europäische Verfassung so eminent wichtig“, so *Cohn-Bendit*. Denn nicht mehr die (europäischen) Nationalstaaten als Einzelakteure seien Akteure der Weltpolitik, sondern „Europa“. Um hier glaubwürdig agieren zu können, müsse die Union jedoch zu einem Raum der sozialen Sicherheit und Solidarität weiterentwickelt werden. Alle Politik- und Handlungsbereiche müssten auf ökologische und soziale Nachhaltigkeit überprüft werden. Denn ein Raum der Freiheit und Sicherheit schließt in *Cohn-Bendits* Diktion die sozial-ökologische Regulierung der Globalisierung – richtigerweise - ein. Leider blieb hier offen, welche konkreten *verfassungsrechtlichen* Konsequenzen aus einer solchen Analyse zu ziehen sind. Insbesondere Ansätze, die die Wirtschafts- und Sozialverfassung der Union flexibler und sozial-ökologisch nachhaltiger gestalten wollen, hätten hier Erwähnung finden können.⁴

2. Zur Gestalt der Europäischen Verfassung

Im Folgenden wandte sich der Vortragende konkreten Gesichtspunkten zu. Unter Anspielung auf die von der EVP und anderen vorgelegten Verfassungsentwürfe⁵ stellte *Cohn-Bendit* fest, dass die Grünen noch keinen Vorschlag vorgelegt haben. Dennoch müsse eine zukünftige Verfassung eine explizite Rechtspersönlichkeit für die Union vorsehen⁶. Sie müsse aus einem Vertrag bestehen.

Einem eigenen „grünen“ Vorschlag vorgreifend formulierte *Cohn-Bendit* schon einige Inhalte eines solchen Entwurfs. Art. 1 müsse heißen:

„Wir, die Bürgerinnen und Bürger Europas und ihre Staaten errichten mit dieser Verfassung die EU. Wir gründen sie auf die Werte der Freiheit, Solidarität und Gleichheit ...“

Damit wollte *Cohn-Bendit* sein Grundverständnis von Europa darlegen. Es gehe weder *nur* um ein Europa der Staaten, noch ein Europa *nur* der Bürger⁷. Es gehe nicht um einen Staatenbund, aber auch nicht um die Vereinigten Staaten von Europa. Um der spezifischen [Mehrebenen-]Struktur⁸ eines solchen Europas gerecht zu werden, müssten alle Institutionen gleichberechtigt beteiligt werden. Dafür müsse die (zukünftige) Verfassung eine gültige, aber keine endgültige Form schaffen. Ein funktionierendes System von checks and balances sei jedoch Grundvoraussetzung einer „guten republikanischen Ordnung“. Europa lebe von der Idee, dass die Europäischen Bürger und Staaten gemeinsam europäische Einrichtungen geschaffen hätten, um gemeinsam stark zu werden. Deswegen müsse über die Funktionsfähigkeit von Institutionen nachgedacht werden. Im Einklang mit vielen forderte *Cohn-Bendit* sodann, die Gemeinschaftsmethode, also der Mechanismus, bei welchem der Kommission das Initiativrecht obliegt und Parlament und Rat daraufhin beteiligt werden, müsse das einzige Entscheidungsverfahren werden. Lediglich im traditionell exekutivischen

³ Näher dazu auch *Ingolf Pernice/Daniel Thym*, A New Institutional Balance for European Foreign Policy?, *European Foreign Affairs Rev.* 2002, Heft 4 (i.E.).

⁴ Vorschläge hierzu etwa von *Caspar Einem/Maria Berger*, Auf dem Weg zur Sozialunion, s. Konvents-Dokument CONV 232/00, auch einsehbar unter www.eukonvent.at; *Christian Linder/Philipp Steinberg*, Politisiert Europa!, *Berliner Republik* 1/2003 (i.E.).

⁵ Unter anderen *EVP*-Entwurf einer „Constitution for a strong Europe“; „Berliner Entwurf“ einer „Verfassung für die Europäische Union“, vorgelegt von *Günter Gloser* und *Michael Roth* am 25. 11. 2002; Entwurf einer „Verfassung der Europäischen Union“, vorgelegt von *Jo Leinen*, *MdEP*; Vorentwurf des Verfassungsvertrags des Präsidiums vom 28. 10. 2002, s. Konvents-Dokument CONV 369/02, alle unter www.whi-berlin.de/Verfassungsentwürfe einsehbar.

⁶ So auch die Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Rechtspersönlichkeit“, Abschlussbericht vom 1. Oktober 2002, Konvents-Dokument CONV 305/02, www.europa.eu.int/futurum.

⁷ Für ein Verständnis, welches Europa im wesentlichen vom Bürger aus begreift, vgl. *Ingolf Pernice*, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, *VVDStRL* 60, 2001, S. 148, 165 ff.

⁸ Zum Begriff der Europäischen Union als Mehrebenensystem s. *Ingolf Pernice*, *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, *European Law Rev.* 27, 2002, S. 511 (514) = WHI-Paper 5/02, s. www.whi-berlin.de.

Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik müssten „bisherige Elemente“ erhalten bleiben. Trotzdem: diese müssten konstitutionell „eingebettet“ und an Grundwerte gebunden werden. Hierzu gehörten grundsätzlich Gewaltenteilung, Bindung an die Gesetze, parlamentarische und gerichtliche Kontrolle, zivilgesellschaftliche Partizipation – die gute republikanische Ordnung.

3. Zur institutionellen Architektur

Als Gesetzgeber sieht *Cohn-Bendit* das Europäische Parlament und einen legislativen Rat vor. Das Europäische Parlament fungiere dabei als Vertretung der Völker, der legislative Rat als „Zweite Kammer“. Deswegen werde der zukünftige Rat auch die „parlamentarischen Spielregeln“, allen voran die Öffentlichkeitsbeteiligung als Garant bürgerschaftlicher Partizipation, beachten. „Wenn Europa handelt wie ein Geheimbund, interessiert sich die Öffentlichkeit auch nicht für Europa“ war dann auch das wenig überraschende Resümee. Der Rat habe immer mit qualifizierter oder doppelter Mehrheit zu entscheiden, einstimmige Beschlüsse sollten auf ein Minimum reduziert oder völlig abgeschafft werden. Er sei wie bisher in Fachministerräte einzuteilen, die von Ausschüssen vorbereitet würden.

Das Europäische Parlament muss nach der Vorstellung *Cohn-Bendits* in Zukunft immer volles Mitentscheidungsrecht haben. Weiterhin sei ihm volle Budgethoheit zu gewähren sowie die parlamentarische Kontrolle allen Verwaltungshandelns.

Insgesamt müsse die Frage der Legitimation der Organe beantwortet werden. Zu Recht forderte *Cohn-Bendit* hier eine Politisierung der Europäischen Union. Insbesondere bedürfe es einer politischen Legitimation der Kommission⁹. Nur dann könne sie sich gegen den Rat durchsetzen. Wenn der Präsident der Kommission vom Rat eingesetzt würde, hänge er von diesem ab. Das sei nicht der richtige Weg. Die Exekutive müsse vom Parlament abhängig sein. Dem müsse in der zukünftigen europäischen Verfassung Sorge getragen werden. Dem Leitgedanken einer Politisierung der Union habe auch die Neuordnung des Wahlsystems zu folgen. Während heute jeder Mitgliedstaat nach eigenem Wahlverfahren sowie mit eigenen Listen wählt, sollten transnationale Listen und ein einheitliches Wahlverfahren eingeführt werden. Dieser Gedanke erscheint *Cohn-Bendit* richtigerweise als zentral: das institutionelle Gefüge der Union muss die Voraussetzung für eine Personalisierung und Politisierung der unionalen Entscheidungen bieten. Nur dann kann es gelingen, die Bürgerinnen und Bürger verstärkt für Europa zu interessieren. Hierzu gehört für *Cohn-Bendit* eine Stärkung der Europäischen Parteien, die Politisierung der Kommission, aber auch die „Personalisierung“ der Außen- und Sicherheitspolitik durch Zusammenlegung des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik mit dem für Außenpolitik zuständigen Mitglied der Kommission.

Dem zukünftigen Europäischen Rat habe die Richtlinienkompetenz für gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu obliegen. Dabei sollten die Außen- und Verteidigungsminister einen „Sicherheitsrat“ bilden. Um eine einheitliche europäische Linie zu gewährleisten, müsse auch im Bereich der Gemeinsamen Außen und Sicherheitspolitik das Parlament als Vertretung der europäischen Bürgerinnen und Bürger angemessen beteiligt werden. Im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik dürfe es nicht immer nur um Verteidigungspolitik und militärischen Aktionismus, sondern auch um Konfliktprävention gehen. Deswegen sei ein „Europäisches Peacecorps“ zu schaffen.

⁹ Hierzu auch *Philipp Steinberg*, „Agencies, Co-regulation and Comitology – and what about politics?“ in *Joerges/Mény/Weiler*, Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, Jean Monnet Working Paper 6/01, www.iue.it/RSC.

Nach den institutionellen Erwägungen zur Außenpolitik wandte sich *Cohn-Bendit* in diesem Zusammenhang auch der EU-Osterweiterung zu. Drei historische Ereignisse zeigten, warum zumindest die jetzigen Beitrittskandidaten „zu Europa“ gehörten:

1. 1956: Aufstand in Ungarn – die Ungarn sagen ‚Nein‘ zum Totalitarismus
2. 1968: Prager Frühling – die Tschechen treten für Demokratie und Menschenrechte ein.
3. 1981: Polen – Solidarnosc – die Polen setzen sich gegen den Totalitarismus und für Pluralität ein.

Dies seien die Grundlagen für die Integration nach Europa, denn diese Ereignisse zeigten, dass Osteuropa sich bereits früh für Pluralismus, Toleranz und Demokratie ausgesprochen habe. Darum sei kleinkarierte Bedenkenträgerei nicht weiterführend. Ob die Gegenüberstellung von der Notwendigkeit der Erweiterung und deren konkreten Problemen weiterführen kann, sei dahingestellt. Die Darstellung der „kulturellen Dazugehörigkeit“ Osteuropas zur Union überzeugte.

4. *Eine Europäische Sozialunion*

Die Europäische Verfassung muss nach der Vorstellung *Cohn-Bendits* auch eine Sozial- und Beschäftigungsunion enthalten. Unter Anspielung auf die Debatte um die Angemessenheit des Stabilitätspaktes und der Konvergenzkriterien bemerkte *Cohn-Bendit*, diese seien zwar richtig bzw. notwendig für die Einführung des Euro gewesen. Damit hätten sie sich jedoch in der momentanen Form überlebt. Ein abstrakter Stabilitätspakt erfülle nicht mehr die Voraussetzungen der heutigen Zeit, in der die weltwirtschaftliche Lage anders zu beurteilen sei als 1992. Der Kommission müsse die Legitimität und Macht gegeben werden, einen (richtigen) Pakt durchzusetzen. Dazu gehöre, dass Stabilität auch mit bzw. an Hand von sozialen Standards überprüft wird. Lege man diese Standards an, seien auch angebliche Musterländer wie Holland differenzierter zu betrachten. So sei es unter anderem der „Bankrott des Gesundheitssystems in Holland“ gewesen, der Pim Fortuyn hervorgebracht habe.

Auch im Bildungsbereich müsse Stabilität und Konvergenz erreicht werden. Denn die republikanische (Frankreich), kommunitäre (Holland) und deutsche Schule hätten versagt. Offen blieb allerdings, in welcher Weise sich die Union diesem „Misstand“ annehmen solle. Gleiches gilt für die angepeilte „Reform des Stabilitätspaktes“: die Durchführung sowie Einzelheiten des Paktes sind weitgehend sekundärrechtlich konkretisiert, die grundlegenden Aussagen sind im EG-Vertrag sowie einem dazugehörigen Protokoll enthalten¹⁰. Hier wären konkretere Ausführungen zur Art und Weise der angestrebten Reform wünschenswert gewesen.

5. *Grundrechtecharta und EMRK-Beitritt*

Die durch den Grundrechtskonvent unter Leitung von Roman Herzog erarbeitete und in Nizza lediglich „feierlich proklamierte“ Grundrechtecharta muss nach Auffassung *Cohn-Bendits* „ohne wenn und aber“ in die zukünftige europäische Verfassung integriert werden. Dies müsse die Möglichkeit einschließen, die darin enthaltenen Rechte auch „einzuklagen“. Hiermit forderte *Cohn-Bendit* wohl die Einführung einer eigenen Grundrechtebeschwerde. Nähere Ausführungen zur konkreten Ausgestaltung einer solchen sowie den damit

¹⁰ Art. 99 und 104 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, jetzt konkretisiert durch zwei Verordnungen (Nr. 1466/97 und 1467/97) sowie die Entschließung des Rates vom 17.6.1997 über den Stabilitäts- und Wachstumspakt (ABl. 1997 C 236 S. 1).

zusammenhängenden institutionellen Fragestellungen unterblieben leider.¹¹ Insbesondere fehlten Ausführungen zur Notwendigkeit eines weiteren Beschwerdeverfahrens neben der EMRK-Individualbeschwerde sowie nationalen Grundrechtebeschwerden und dem Vorlageverfahren zum EuGH. *Cohn-Bendit* ging dann sogar noch einen Schritt weiter, indem er für die Schaffung einer Rechtsgrundlage eintrat, die den bisher ausgeschlossenen Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention ermöglicht¹². Diese Möglichkeit müsse dann auch politisch genutzt und der Beitritt vollzogen werden. In diesem Rahmen seien verstärkte Anstrengungen zur Gleichstellung der Frau notwendig. Weiterhin müsse die Aufrechterhaltung der Medienvielfalt zur Aufgabe der Union werden. Wenn nämlich eine Kultur dominiere, sei ein demokratisches Miteinander nicht mehr garantiert. Deswegen müssten unterschiedliche Kulturen verteidigt werden und das Recht aller, sich in einer Kultur weiterzuentwickeln, festgeschrieben werden. Unter starkem Applaus des Publikums fügte er hinzu, dass sich „der italienische Standard nicht zum Unionsstandard entwickeln dürfe.“ Deswegen müssten Richtlinien und die Verfassung es gewährleisten, dass Monopole im Medienbereich verhindert werden.

Fulminant wie der Beginn des gut einstündigen, lebhaften Vortrags war dann auch der Abschluss: „Die Welt wie sie ist, ist ungerecht. Die WTO ist nicht in der Lage, mehr Gerechtigkeit zu organisieren. Die UNO kann keinen Frieden garantieren.“ Deshalb müssten Vorschläge zur Reform der UNO – und somit zur Schaffung einer friedlicheren Welt - aus Europa kommen. Europa müsse weiterhin der WTO auf die Sprünge helfen, eine gerechtere Welt zu schaffen.

6. *Diskussionsbericht*

In der an den Vortrag anschließenden Diskussion wurde angemerkt, in der WTO spreche Europa bereits mit einer Stimme. Dies habe die WTO jedoch nicht gerechter gemacht. Es sei daher fragwürdig, ob die EU dadurch gerechter werden könne. Dem stimmte *Cohn-Bendit* im Grundsatz bedauernd zu. Ein historisches Gegenbeispiel zeige jedoch, dass diese Aussage nicht immer zutreffe: bei der Frage des Preises der Aids-Medikamente für Entwicklungsländer habe Europa Druck gemacht. Daraufhin seien die Preise gesenkt worden. Weiterhin wurde – auch angesichts der Ausführungen des Referenten - die Sorge ausgedrückt, dass die zukünftige Verfassung überladen werden könnte. *Cohn-Bendit* hielt dies für einen berechtigten Einwand. Eine Verfassung müsse einen Rahmen bilden, der dann politisch auszufüllen sei. Tatsächlich sind wohl nicht alle Ausführungen *Cohn-Bendits* als „verfassungsrechtlich“ zu werten. Vieles spiegelte die politische Auffassung eines engagierten, progressiven Europäers wieder. Visionär gab sich die abschließende Frage: Wie müsse ein Europa aussehen, damit Srebrenica oder Ruanda sich nicht wiederholen könnten? *Cohn-Bendit* kritisierte, jeder europäische Staat habe damals seine eigene Politik verfolgt. Erst später „in Bosnien“ habe man eine gemeinsame, erfolgreichere Politik entwickelt. Allerdings - merkte der ehemalige Pazifist an – auch die Politik im Kosovo sei nicht richtig gewesen: hier hätte man Bodentruppen einsetzen müssen. Heute sei der Balkan zwar ethnisch gespalten und es gebe eine nationalistische Politik - „aber *immerhin keine Toten mehr*.“ Mit einer anderen, gemeinsamen Politik jedoch hätte Srebrenica nach Auffassung *Cohn-Bendits* verhindert werden können.

¹¹ Hier ist insbesondere das Urteil des BVerfG, NJW 2001, S. 1267 – Teilzeitarbeit - von Interesse. In diesem Urteil machte das Gericht grundlegende Ausführungen zur Vorlagepflicht nationaler Gerichte im Falle von Grundrechtszweifeln. Dies könnte auch ein Modell für eine europäische Regelung sein, so etwa praktiziert im Verfassungsentwurf von *Gloser/Roth* (Fn. 5).

¹² EuGH – Gutachten 1/91, Slg. 1991, S. I-6079 – EMRK-Beitritt. So jetzt auch der Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Grundrechtecharta vom 22. Oktober 2002, Konvents-Dokument CONV 354/02, s. www.europa.eu.int/futurum.