

WALTER HALLSTEIN-INSTITUT FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

FCE 7/02

**DIE ARBEITEN AN EINER EUROPÄISCHEN VERFASSUNG
- EIN WERKSTATTBERICHT**

PROF. DR. JÜRGEN MEYER

VERTRETER DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES IM EUROPÄISCHEN VERFASSUNGSKONVENT

Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin

am 3. Dezember 2002

Lieber Kollege Pernice, meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich bin der Einladung, mit Ihnen über die Arbeit im Konvent zu diskutieren, sehr gerne gefolgt.

I. Die Konvents idee

Zum einen entspricht das meinem Verständnis der Konvents idee, denn es geht darum, die Verfassung der Europäischen Union im öffentlichen Diskurs zu entwickeln, also anders europapolitische Weichenstellungen vorzunehmen als in der Vergangenheit. Sie wissen, dass in der Vergangenheit Regierungskonferenzen hinter verschlossenen Türen durch hochrangige Beamte vorbereitet worden sind und dann in der sogenannten "Nacht der langen Messer" ihren Abschluss gefunden haben. In dieser haben sich dann häufig, z. B. bei der Agenda 2000 hier in Berlin, der Regierungschef oder die Regierungschefs durchgesetzt, die die beste Kondition und manchmal auch die größte Unverfrorenheit hatten. Mit Demokratie hatte das wenig zu tun. Die Parlamente und die Öffentlichkeit waren außen vor.

Die Konvents idee soll gerade einen öffentlichen Diskurs, auch einen Diskurs mit der Zivilgesellschaft ermöglichen, zu der bekanntlich auch die Hochschulen gehören. Deshalb fühle ich mich als Konventsdelegierter verpflichtet, solchen Einladungen zu folgen. Es ist jedoch nicht nur eine Pflicht, sondern ist auch eine persönliche Motivation.

1. Zur Entstehungsgeschichte des Konvents

Lassen Sie mich zunächst auf das Jahr 1995 zurückblenden. Im Juni 1995 habe ich als Bundestagsabgeordneter, nachdem die Debatte über eine Verfassung der Europäischen Union im Europäischen Parlament in den 80iger Jahren längst versandet war, zur Überraschung mancher, den Vorschlag gemacht, eine Charta der Europäischen Grundrechte zu erarbeiten. Diese Charta sollte deutlich machen: Die Europäische Union ist mehr als eine Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft, sie ist auch eine Wertegemeinschaft. Und je mehr Macht sich in Brüssel ansammelt, um so notwendiger ist es, diese Macht auch zu legitimieren. Das kann nur geschehen durch eine Werteordnung, die Grundlage von Machtausübung ist, aber auch Machtausübung begrenzt. Letztlich geht es darum, so etwas wie eine Identität der Europäer zu formulieren und deutlich zu machen. Diese Identität sollte sich meiner Überzeugung nach gerade aus einer gemeinsamen Werteordnung ergeben. Damals im Sommer 1995 habe ich gleich den Entwurf einer Grundrechtecharta vorgelegt und zu einem Workshop eingeladen, an dem auch Herr Professor Pernice teilgenommen hat. Ähnlich wie ich war er von Anfang an und – mein Eindruck ist – zunehmend von der Idee einer Grundrechtecharta fasziniert. Für seine Unterstützung möchte ich mich an dieser Stelle herzlich bedanken.

Im Juni 1995 habe ich auch gefordert, eine verfassungsgebende Versammlung für die Europäische Union einzuberufen, der vor allem nationale Abgeordnete und Europaabgeordnete angehören sollten. Dies ist in einer Schriftenreihe des Europaausschusses des Deutschen Bundestages dokumentiert. Die Idee fiel zunächst überhaupt nicht auf fruchtbaren Boden. Anders war das – und das sage ich als Sozialdemokrat mit ein bisschen Stolz – nach dem Regierungswechsel 1998, denn der Konvent wurde auf deutsche Initiative unter der deutschen Ratspräsidentschaft im Juni 1999 in Köln einberufen. Dieser erste Konvent hat unter der souveränen und äußerst verdienstvollen Leitung von Roman Herzog in etwas mehr als neun Monaten von Dezember 1999 bis Anfang Oktober 2000 die Grundrechtecharta entworfen.

2. Notwendigkeit des Konvents

Der Erfolg des ersten Konvents war die politische Voraussetzung dafür, dass es nun einen zweiten Konvent gibt. Auch dieser musste jedoch erkämpft werden, denn es ist selbstverständlich auch eine Machtfrage, wer die Verfassung entwirft und ob das im alten Verfahren, hinter verschlossenen Türen, durch dieselben hochrangigen, hochqualifizierten Beamten geschieht oder durch so etwas wie einen Konvent. Frühere Dokumente wie der Vertrag von Maastricht, der Amsterdamer Vertrag oder insbesondere der Vertrag von Nizza sind schon für Juristen schwer verständlich. Für Nichtjuristen bleiben manche Artikel auch nach mehrfachem Lesen unverständlich. Mit Bürgernähe und Verständlichkeit von wesentlichen Rechtsnormen hat das überhaupt nichts zu tun. Wenn Sie dagegen die Grundrechtecharta betrachten, so ist jeder beliebige Artikel darin verständlich. Ich halte es für ganz wichtig, von der Distanz der Menschen in der Europäischen Union im Verhältnis zu Brüssel wegzukommen. Andernfalls werden zu viele, auch vernünftige Maßnahmen nicht so recht verstanden und als Maßnahmen derer „in Brüssel“ beschimpft, weil der Bürger die Akteure nicht kennt.

Dafür brauchen wir ein Europa, das näher zu den Menschen kommt, das mehr Demokratie wagt. Den Satz kennen manche von Ihnen aus der Regierungserklärung (1969) von Willy Brandt: „Mehr Demokratie wagen!“. Damals bezog sich der Satz auf die Bundesrepublik Deutschland. Wir brauchen dieses Wagnis von mehr Demokratie jetzt in Europa. Das ist meine feste Überzeugung, und ein Schritt in diese Richtung ist der Konvent: Wir tagen öffentlich, jeder Beitrag ist über Internet nachzulesen, jeder und jede von Ihnen hat die Möglichkeit den Delegierten seine Auffassung zur künftigen Verfassung mitzuteilen. Im ersten Konvent wurde eine ganze Reihe von Artikeln in die Grundrechtecharta aufgenommen wurden, die auf solche Initiativen zurückgehen. Dies ist also ein ernsthaftes Angebot, auf die Arbeit des Konvents einzuwirken.

3. Der erste Konvent

Der erste Konvent umfasste 62 Delegierte aus den 15 Mitgliedstaaten, davon aus jedem Mitgliedstaat zwei Parlamentarier und einen Regierungsvertreter. Zu den 30 nationalen Parlamentariern kamen die 16 Europaabgeordneten des Europäischen Parlaments und ein EU-Kommissar, nämlich Kommissar Vitorino aus Portugal. 46 der 62 Delegierten waren also Abgeordnete. Gerade die Parlamentarier hatten erheblichen Einfluss auf die sprachliche Verständlichkeit der Grundrechtecharta, denn um wiedergewählt zu werden, müssen insbesondere die Parlamentarier sich um eine verständliche Sprache bemühen.

4. Die List der Konvents Idee

Eine Art List der Konvents Idee liegt in der Tatsache, dass auch Regierungsvertreter im Konvent vertreten sind. Dadurch sind die Regierungen in das Pro und Contra und das Aufeinanderzudiskutieren der Delegierten eingebunden. Die Regierungschefs können sich daher nicht anschließend im Europäischen Rat als Unbeteiligte von dem Ergebnis des Konvents distanzieren.

II. Der zweite Konvent

Gleiches gilt jetzt auch für den zweiten Konvent, in dem ebenfalls jede Regierung einen Vertreter hat. Der Eintritt von Joschka Fischer in den Konvent zeigt, dass die Bedeutung des Konvents ernst genommen wird. Auch inhaltlich freue ich mich über Joschka Fischers Beiträge, weil er ein „Integrationist“ ist. Er will ein stärkeres Zusammenwachsen in Europa, mehr Vergemeinschaftung und nicht in erster Linie ein Europa der Regierungen.

1. Beteiligung der Kandidatenländer

Im zweiten Konvent gibt es zwei Fortentwicklungen, die ich beide positiv bedeutsam finde. Die erste besteht darin, dass in diesem zweiten Konvent, der sich aus 105 Delegierte aus 28 Ländern zusammensetzt, die Kandidatenländer mit derselben Zahl von Delegierten vertreten sind wie die Mitgliedstaaten. 13 Kandidatenländer entsenden 39 Delegierte - 26 Parlamentarier und je einen Regierungsdelegierten. Dies halte ich für selbstverständlich, denn man kann diese Staaten im Jahr 2004 nicht einfach vor vollendete Tatsachen stellen. „Mehr Demokratie wagen“ heißt auch, die Kandidatenländer und ihre Verfassungen, die eine Fundgrube von bedeutsamen Ideen sind – wie z. B. die polnische Verfassung –, in die Beratungen des Konvents einzubeziehen. In diesem zweiten Konvent, der seit dem 28. Februar 2002 arbeitet, sind die Delegierten der Kandidatenländer nicht nur mit Engagement dabei, sondern mit gleichen Rechten wie die Delegierten aus den Mitgliedstaaten. Sie sind im Präsidium vertreten, sie sprechen – was kurioserweise erst erkämpft werden musste - in ihrer Muttersprache, und die Formel der Regierungskonferenz von Laeken, nach der sie kein Stimmrecht haben sollten, wenn dadurch ein Konsens verhindert würde, ist graue Theorie. Sie sind Delegierte wie die anderen auch.

2. Forum der Zivilgesellschaft

Die zweite Weiterentwicklung ist die, dass der Verfassungskonvent ein Forum der Zivilgesellschaft eingerichtet hat. Der Diskurs mit der Zivilgesellschaft wird nicht nur durch die Öffentlichkeit der Sitzungen gesucht, sondern soll die Konventsarbeit mit prägen. Vor einigen Monaten haben die Delegierten des Konvents das getan, was für Politiker häufig heilsam ist: Sie haben zugehört, was der Konvent der Zivilgesellschaft vorzutragen hatte, d.h. wie die Sprecher von Hochschulen, von Gewerkschaften, von Kirchen, von amnesty international u.a. sich die Verfassung vorstellen.

3. Jugendforum

Wir haben jedoch nicht nur ein Forum der Zivilgesellschaft eingerichtet, sondern auch ein Jugendforum. Nach meinem Eindruck und auch nach Auffassung vieler anderer Delegierter wurde an dem Tag, an dem das Jugendforum in Brüssel stattfand, sehr eindrucksvoll deutlich, dass dort junge Menschen agieren, die etwas von Europa verstehen, die sich engagieren und die eine Europabegeisterung haben. Diese machen deutlich, dass das, was der Konvent erarbeitet, nicht nur für die nächsten paar Jahre, sondern auch für die nächsten Generationen gemacht wird. Deshalb freue ich mich, dass die Delegierten dieses Jugendkonvents - jeder Delegierte des Konvents konnte eine oder einen Delegierten auswählen - auch weiter arbeiten. Die Delegierten des Konvents sollten weiter aufgeschlossen und sehr aufmerksam zuhören, wenn sie Stimmen aus diesem Jugendkonvent und der Fortsetzung der Arbeit des Jugendkonvents hören.

Über den Konvents-Präsidenten Giscard gibt es bekanntlich gelegentlich Diskussionen aufgrund seines präsidialen Stils. Wie mittlerweile auch öffentlich geworden ist, gab es insbesondere anfangs einige Schwierigkeiten hinsichtlich der von ihm vorgelegten Geschäftsordnung. In dieser hatte sich Giscard d'Estaing einige sehr weitgehende Entscheidungsbefugnisse etwa bezüglich des terminlichen Zusammentretens des Konvents, der inhaltlichen Ausrichtung und auch der thematischen Einteilung der Arbeitsgruppen zugeschrieben. Aufgrund des Widerstandes der Konventsmitglieder musste Giscard jedoch einlenken. Bei der Konstituierung des Konvents prägte er dann den unbestreitbar richtigen, eindrucksvollen Satz: „Der Konvent ist der Konvent“. Dies lässt sich nicht bestreiten und zeigt, dass es gelegentlich die Notwendigkeit gibt, unterschiedliche Perspektiven zu erkennen und sich gegenseitig zu überzeugen.

III. Die Architektur der künftigen Verfassung

Die Architektur der künftigen Verfassung möchte ich anhand von vier Themen betrachten: Zunächst werde ich auf Teil Eins der Verfassung und die Frage der Aufnahme der Grundrechtecharta in die Verfassung eingehen (1.). Zweitens möchte ich über die Kontrolle der Subsidiarität und die künftige Regelung der Kompetenzen (2.) - ein aus der Sicht mancher Delegierter typisch deutsches Thema -, drittens über die künftige Struktur der Institutionen (3.) und viertens über die künftige gemeinsame Innen- und Justizpolitik (4.) sprechen. Die Arbeitsgruppe zu letzterem Thema wurde gerade abgeschlossen. Die beiden ersten Themen machen deutlich, dass der Konvent in den vergangenen neun Monaten erhebliche Fortschritte erzielt hat. Die beiden letzten Themen zeigen, dass es noch sehr viel zu tun gibt.

1. Aufnahme der Grundrechtecharta in die Verfassung

Im ersten Konvent hatten bekanntlich vor allem die britischen Delegierten erhebliche Vorbehalte gegen die Grundrechtecharta, da in Großbritannien weder eine geschriebene Verfassung noch ein geschriebener Grundrechtskatalog existiert. Weiterhin gab es Vorbehalte gegen die sozialen Grundrechte in der Grundrechtecharta. Das Ergebnis dieser Vorbehalte war, dass in Nizza im Dezember des Jahres 2000 die Grundrechtecharta nur feierlich verkündet worden und nicht rechtsverbindlich geworden ist. Das war ein Rechtsirrtum, denn nach der Verkündung der Grundrechtecharta hat die europäische Gerichtsbarkeit, nämlich das Gericht erster Instanz, sie immer wieder angewandt. Auch der Europäische Gerichtshof selbst ist auf gutem Wege, die Grundrechtecharta als Grundlage seiner Entscheidungen anzuerkennen.

Aufgrund von Artikel 6 des geltenden EU-Vertrages muss dem auch so sein. Demnach sind Grundrechte und die gemeinsame Verfassungsüberlieferung der Mitgliedstaaten geltendes Recht innerhalb der Europäischen Union. Es war genau der Auftrag an den ersten Konvent bei der Formulierung von Grundrechten die gemeinsame Verfassungsüberlieferung zu formulieren. Das prägte die Arbeit des ersten Konvents und prägt auch die Arbeit des jetzigen. Bei allen Unterschieden gibt es nämlich so etwas wie eine gemeinsame Verfassungsüberlieferung, die es im Wege der Verfassungsvergleichung zu ermitteln gilt.

Will man aber andere Delegierte überzeugen, so muss man sich auf deren Standpunkt stellen. Das erfordert Zeit, weshalb dies auf den zeitlich begrenzten Regierungskonferenzen viel schwieriger ist. Nur wenn man vom Standpunkt des anderen aus seine eigenen Forderungen, etwa nach dem Festschreiben der Unverletzlichkeit der Menschenwürde am Anfang der Grundrechtecharta, begründen kann, werden auch die Gemeinsamkeiten deutlich. Nur so war es möglich, neben Selbstverständlichkeiten wie „Demokratie“ und „Rechtsstaat“ in der Präambel gleichrangig erstmals in einem solchen Dokument den Grundwert „Solidarität“ zu nennen und diesen dann in der Grundrechtecharta auszuformulieren. Kapitel 4 enthält nun in 12 Artikeln „soziale Grundrechte“. Dies findet weltweit großes Interesse und wird beispielsweise auf Veranstaltungen in Asien thematisiert. So kann Europa für eine Werteordnung stehen, mit der sich die Menschen auseinandersetzen.

Des Weiteren ist die Verbindlichkeit der Grundrechtecharta politisch, abgesehen von der politischen Selbstverpflichtung der Regierungschefs durch ihre feierliche Verkündung, durch einen Gedanken immer stärker geworden, den Roman Herzog mit Recht immer wieder betont: Die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten setzt voraus, dass diese den sogenannten „acquis“ - und das bedeutet letztlich auch die in Rechtsnormen gegossene Werteordnung der Europäischen Union - nicht nur auf dem Papier, sondern in der Rechtswirklichkeit anerkennen. Dies ist ein ganz wichtiger Gedanke hinsichtlich der Kandidatenstellung und künftiger Verhandlungen etwa mit der Türkei. Wenn man dies zugrunde legt, muss auch die Grundrechtecharta bei Beitrittsverhandlungen schon als Maßstab für die Aufnahmefähigkeit angesehen werden. Hierbei handelt es sich nicht in erster Linie um eine geographische Frage, und es geht auch nicht nur um

vordergründig selbstverständliche Themen wie die Abschaffung der Todesstrafe, Verbot der Diskriminierung von Minderheiten oder das Folterverbot, sondern auch um Selbstverständlichkeiten wie Rundfunk- und Pressefreiheit, um nur ein paar Rechte aus der Grundrechtecharta zu nennen. Darum geht es ganz wesentlich bei der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten neben der Erfüllung wirtschaftlicher Voraussetzungen.

Dies zeigt, dass die Grundrechtecharta schon praktisch wirkungsvoll ist. Auch den Briten haben wir in den vergangenen acht Monaten immer wieder sagen können, dass es bis zur rechtsverbindlichen Anerkennung der Grundrechtecharta nur noch ein kleiner Sprung ist. Es ist für mich eine sehr erfreuliche Entwicklung, dass alle Delegierten in der Arbeitsgruppe „Grundrechtecharta“ sich am Ende für ihre Verbindlichkeit ausgesprochen haben. Allerdings wird noch darüber gestritten, ob sie selbst in Teil 1 der Verfassung aufgenommen wird oder per Verweisung auf einen Anhang oder ein Protokoll verbindlich gemacht wird. Rechtlich macht dies zwar keinen Unterschied, für die Außenwirkung und die Symbolik ist diese Frage jedoch wichtig. Eine Verfassung, die keine Grundrechte garantiert, sollte den Namen „Verfassung“ gar nicht verdienen. Denn die Kurzdefinition einer Verfassung ist wohl ein Dokument, das die elementaren Regeln über das „Wofür?“ und das „Wie?“ des Handelns formuliert. Die künftige Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtecharta ist jedenfalls unstrittig.

2. Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente und Kompetenzordnung

Das zweite Thema ist der Subsidiaritätsgrundsatz. Dieser ist im ersten und zweiten Konvent ein anerkannter Grundsatz, der der gemeinsamen Verfassungsüberlieferung der Mitgliedstaaten entspricht und im übrigen auch in den europäischen Verträgen, sowie nun auch in der Grundrechtecharta anerkannt worden ist. Es gibt die Forderung nach der Schaffung eines Subsidiaritätsausschuss zur Kontrolle der Anwendung des Subsidiaritätsgedankens, die von Herrn Pernice unterstützt wird, und anfangs auch von mir vertreten wurde. Die Idee, in einem solchen Ausschuss Europaabgeordnete und nationale Abgeordnete zusammenzubringen, erschien mir zunächst sinnvoll. Nach langen Debatten im Deutschen Bundestag, im Europaausschuss und auch im Brüsseler Konvent habe ich mich jedoch überzeugen lassen, dass ein solches neues Gremium für die Kontrolle von Subsidiarität so überzeugend doch nicht ist. Erstens könnten dadurch die Entscheidungsprozesse, die Gesetzgebung in Europa verzögert werden. Zweitens könnte ein solches neues Gremium Europa für die Menschen noch undurchsichtiger machen und wäre daher nicht im Sinne der geforderten Verbesserung der Transparenz. Der wichtigste Gedanke jedoch ist der dritte: Durch einen gemeinsamen Einfluss von Europaabgeordneten, die eigentlich für die Gesetze der Europäischen Union zuständig sind, und nationalen Abgeordneten, die nationale Aufgaben wahrnehmen, könnte eine Vermischung der Entscheidungsebenen eintreten. Deshalb bin ich von diesem Gedanken abgerückt. In der zuständigen Arbeitsgruppe „Subsidiarität“ wurden andere Mechanismen vereinbart, die große Zustimmung im Konvent gefunden haben und überzeugend sind.

Wir gehen davon aus, dass die wichtigste Aufgabe der nationalen Parlamente, also in Deutschland des Bundestages und des Bundesrates, darin besteht, die eigene Regierung zu kontrollieren, wenn sie auf der Ebene der Europäischen Union handelt. Für die Bundesrepublik ist dies auch in Artikel 23 des Grundgesetzes festgeschrieben, der vorsieht, dass die Empfehlungen des Deutschen Bundestages zum Handeln der Bundesregierung auf europäischer Ebene von der Bundesregierung zu berücksichtigen sind. In der Praxis bedeutet dies, dass die Bundesregierung z. B. im Europaausschuss des Bundestages über ihre Politik im Rat und die Durchsetzung der Belange des Bundestages berichtet. Das gilt im übrigen auch für den Bundesrat, der erkämpft hat, dass in Fällen der Gesetzgebungskompetenzen der Länder die Vertreter des Bundesrates als Akteure mit am Tisch des Rates sitzen. Ich finde es daher sehr wichtig, dass auch die Landesparlamente, wenn Vertreter des Bundesrates nach Brüssel reisen, diesen vorher ihre Auffassung darlegen können. Ich versuche daher, Landtagsabgeordnete immer dazu zu

motivieren, in ihre Landesverfassungen, sofern noch nicht geschehen, ähnliches wie in Art. 23 GG festzuschreiben. Die Landesregierung muss, wenn sie europäisch handelt, die Empfehlungen der Landesparlamente berücksichtigen. Hier muss die Einflussmöglichkeit der nationalen Parlamente liegen, nicht vermischt mit Europaparlamentariern in einem Subsidiaritätsausschuss.

Positiv gesprochen gibt es drei Ansätze zur Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips, die die Arbeitsgruppe empfiehlt und die auch im Konvents-Plenum eine große Mehrheit gefunden haben.

Erstens wird es eine Kompetenzordnung geben. In dieser wird im wesentlichen formuliert sein, was schon jetzt als Kompetenz der Europäischen Union gilt. Dabei wird es zwei Weiterentwicklungen geben. Die eine besteht darin, dass man im Bereich der gemeinsamen Innen- und Justizpolitik - dazu später mehr - zusätzliche Kompetenzen der Europäischen Union einführt. Die andere besteht darin, dass man, wenn man europäische Entscheidungen nicht mehr braucht, weil etwas ausreichend auf der unteren Ebene geregelt werden kann, die Rückverlagerung von Kompetenzen vorsieht. Dies allerdings nicht in Analogie zum geltenden Artikel 308 des EG-Vertrages allein aufgrund eines einstimmigen Ratsbeschlusses, sondern unter Beteiligung des Europäischen Parlaments.

Vorgeschlagen wurde von einigen auch die Einrichtung eines Negativkataloges oder - wie es Ministerpräsident Erwin Teufel bezeichnet hat – einer Residualkompetenz. Im Konkreten ging es da beispielsweise um eine von deutscher Seite genannte Residualkompetenz in der Kulturpolitik, wobei sich dann die Frage stellte, was aus Programmen wie „Sokrates“ oder „Erasmus“ würde, in denen berufliche Bildung eben auch von Europa aus unterstützend gefördert wird. Wichtig erscheint mir daran, dass man bei genauem Hinsehen keine Negativkompetenz im absoluten Sinne begründen kann. Wenn beispielsweise in einem Mitgliedsland der Europäischen Union sich ein Ministerpräsident in den Besitz der wesentlichen Fernsehkanäle bringt, so darf durchaus gefragt werden, ob in diesem Land die Medienfreiheit und die Pluralität von Presse und Rundfunk noch gewährleistet ist. Der Vertrag von Nizza sieht in solchen Fällen ein Beobachtungsverfahren bis hin zu Sanktionen gem. Artikel 7 des EU-Vertrages vor. Es kann nicht sein, dass dann auf eine Residualkompetenz im Rundfunkwesen als Teil der Kulturpolitik verwiesen wird. Rundfunk- und Pressefreiheit sind nach dem Bundesverfassungsgericht, wie auch nach den Verfassungsgerichten anderer Mitgliedsstaaten, ein Lebelement der Demokratie. Und dass Demokratie Europa etwas angeht, das bestreitet niemand.

Wir brauchen also eine Kompetenzordnung, keinen Katalog ausschließlicher Kompetenzen der Mitgliedstaaten. Diese Kompetenzordnung besteht aus einer Dreiteilung in ausschließliche Kompetenzen der Europäischen Union, gemeinsame Kompetenzen von Europäischer Union und Mitgliedstaaten und komplementäre bzw. unterstützende Kompetenzen. Dies ist der erste Ansatz, um Subsidiarität besser als bisher zu sichern.

Der zweite Ansatz bezieht sich auf die nationalen Parlamente: Künftig wird jeder Gesetzentwurf, den die Kommission aufgrund ihres Initiativrechtes ins Verfahren bringen will, vorher den nationalen Parlamenten – übrigens auch dem Ausschuss der Regionen – zugeleitet, und diese können dann innerhalb kurzer Frist, um Verzögerungen zu vermeiden - unser Vorschlag ist binnen sechs Wochen - Bedenken aus dem Gesichtspunkt der Subsidiarität geltend machen. Dasselbe gilt am Ende des Gesetzgebungsverfahrens, wenn ein Teil der Entwürfe, etwa 20 %, in den Vermittlungsausschuss gelangt. Auch dann werden die nationalen Parlamente und der Ausschuss der Region informiert, und sie können dann wieder innerhalb kurzer Frist - das Vermittlungsverfahren soll nach geltendem Recht nur sechs Wochen dauern - ihre Bedenken geltend machen. Nun ließe sich einwenden, dieses Recht hätten die Abgeordneten doch bisher auch. Allerdings ist dies ein Vorgang, der künftig ganz andere Bedeutung haben wird.

Daraus folgt nämlich der dritte Ansatz, Subsidiarität besser zu sichern als bisher. Werden die Bedenken der nationalen Parlamente nicht berücksichtigt, erhalten diese ein Klagerecht zum Europäischen Gerichtshof. Dies ist etwas Neues und verleiht den Belangen von nationalen Parlamenten ein ganz anderes Gewicht als bisher. Zwar gibt es den naheliegenden Einwand, dass

künftig der Europäische Gerichtshof mit solchen Klagen, die vielleicht aufgrund vorsorglich geltend gemachter Bedenken eingereicht werden, überschwemmt würde. Dieser trifft jedoch nicht zu, denn die Überprüfung der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips ist nur in einem sehr engen Rahmen möglich. Subsidiarität ist nämlich ganz offensichtlich vor allem ein politisches Prinzip. Ob eine Regelung ausreichend in den Mitgliedstaaten getroffen werden kann oder nicht, ist eine Frage der politischen Bewertung. Deshalb wird der Europäische Gerichtshof nur eine sogenannte Evidenzprüfung durchführen können. Es erfolgt also eine Prüfung, ob die Gründe, die für Subsidiaritätseinhaltung geltend gemacht werden, offensichtlich unzutreffend sind, nicht ob sie überzeugend sind oder nicht. Nur in diesem engen Rahmen wird die Überprüfung stattfinden.

Nationale Abgeordnete als Bündnispartner der Europaabgeordneten

Die hinter dem Klagerecht stehende politische Idee ist, die nationalen Parlamente künftig mehr einzubinden. Diese können dann nicht mehr nur im Nachhinein „auf Brüssel“ verweisen, sondern sie hätten von vornherein Bedenken geltend machen können. Tun sie dies nicht, so haben sie die Verantwortung, den Menschen zu erklären, was in Brüssel an Gesetzen gemacht worden ist. Die nationalen Abgeordneten werden so zu Bündnispartnern der Europaabgeordneten. Dies soll eine Europäisierung der Debatten in den nationalen Parlamenten anstoßen, damit Europa näher zu den Menschen kommt und die Menschen besser verstehen, was in Brüssel geschieht. Die nationalen Abgeordneten sind durch ihre Verwurzelung in den Wahlkreisen schließlich näher bei den Menschen, als es die Europaabgeordneten sein können. Das ist die Grundidee, und ich hoffe, ich habe sie ausführlich genug erklärt, um auch bei denen, die andere Vorstellungen haben, auf Wohlwollen zu stoßen.

3. Struktur der Institutionen

Auf zwei Gebieten besteht allerdings noch erheblicher Klärungsbedarf. Dies gilt zum einen für das künftige System der Institutionen in Europa.

a. Stärkung des Europäischen Parlaments

Der Deutsche Bundestag hat eine klare Position. Wir wollen, dass in der Gesetzgebung auf europäischer Ebene die Verantwortung der demokratisch legitimierten Organe künftig deutlicher wird als bisher. Und das bedeutet: Wir wollen eine Stärkung des Europäischen Parlaments. Dieses soll grundsätzlich mit Mehrheitsentscheidungen über europäische Gesetze mitentscheiden können, und zwar auch über den Haushalt. Immerhin wird über mehr als 40 % der Haushaltsmittel im Haushaltsgesetz bislang ohne das Europäische Parlament entschieden. Denn man unterscheidet zwischen obligatorischen Ausgaben, die also ohnehin getätigt werden müssen - und dazu gehören die landwirtschaftlichen Subventionen -, und den nicht obligatorischen. Nur über die letzteren entscheidet bislang das Europäische Parlament. Das halte ich für vordemokratisch. Deshalb gibt es aus Sicht des Deutschen Bundestages - und nach meiner Einschätzung auch aus Sicht einer Mehrheit im Konvent - den Willen, künftig das Europäische Parlament über das gesamte Haushaltsgesetz mitentscheiden zu lassen.

b. Reformierter Rat als „Staatenkammer“

Das soll einhergehen mit einem reformierten Rat. Dieser soll - so die Vorschläge des Bundestages - eine „Staatenkammer“ werden, also eine ständige Einrichtung statt der Vielzahl von zur Zeit sechzehn Ministerräten, mit deren Zahl erhebliche Koordinationsschwierigkeiten verbunden sind. Eine „Staatenkammer“ vertritt die Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten und wäre ein Gegenüber des Europäischen Parlaments als „Bürgerkammer“.

c. Ausdehnung der Zuständigkeiten des Europäischen Gerichtshofes

Auch bei der dritten Gewalt im System der Gewaltenteilung sind die Probleme noch verhältnismäßig überschaubar. Der Europäische Gerichtshof wird zum einen Grundrechtsverletzungen zu überprüfen haben und zum anderen aber - wie geschildert - auch die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips.

d. Stärkung der Kommission und Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament

Wie aber steht es um die künftige „Regierung“? Dazu gibt es sehr unterschiedliche Auffassungen. Der Deutsche Bundestag will, dass die Kommission sich zur Regierung der Europäischen Union hinentwickelt, wobei der Kommissionspräsident vom Europäischen Parlament gewählt und dadurch als Regierungschef gestärkt werden soll.

e. Kein „Superpräsident“ für den Europäischen Rat

Andererseits wird man den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten das Regieren nicht verbieten können. Daher muss man Kommission und Europäischen Rat sinnvoll zusammenbringen. Unser Vorschlag ist, dass der Europäische Rat künftig so etwas wie eine Richtlinienkompetenz gegenüber der Kommission erhält. Bei strategischen Grundentscheidungen würde dieser das maßgebliche Wort sprechen.

Es gibt jedoch auch andere Vorschläge. Tony Blair hat beispielsweise einen „Superpräsidenten“ des Europäischen Rates vorgeschlagen, also einen aktuellen oder ehemaligen Regierungschef, der die Nummer Eins in Europa wäre. Mit unserer Auffassung, wie wir sie im Bundestag vertreten, hat das wenig zu tun. Wir wollen diesen „Superpräsidenten“, der wohlmöglich dann allein durch den Europäischen Rat eingesetzt würde, nicht. Wir wollen stattdessen auch eine Legitimation über das Europäische Parlament. Giscard hat den Vorschlag gemacht, ein neues Gremium, einen Kongress aus den Europaabgeordneten und wohl einer gleichen Zahl von nationalen Abgeordneten einzurichten. Die Frage ist, was dessen Aufgabe sein soll. In einem Kongress mit etwa 1.400 Mitgliedern sollen dann Personalentscheidungen getroffen werden. Für mich ist dieser Kongress eine seltsame Idee. Hätte er rein symbolische Aufgaben, etwa Europa sichtbar zu machen, könnte er vielleicht aus Sicht des Bundestages akzeptiert werden. Würde ein solches Gremium jedoch Personalentscheidungen oder andere Entscheidungen treffen, würden die Entscheidungsebenen ganz endgültig und massiv durcheinander geraten.

Es gibt also eine Fülle von Vorstellungen. Ich freue mich jedoch, dass die deutschen Delegierten, und darunter namentlich Joschka Fischer, sich in ihren Beiträgen dafür aussprechen, nicht die Regierungen in Europa zu stärken, sondern das Europäische Parlament und den Kommissionspräsidenten mit seiner Kommission. Hier muss eine vernünftige Lösung gefunden werden, vielleicht mit der Vision, wie sie als erster wohl Johannes Rau formuliert hat: Zusammenzubringen, was unvereinbar erscheint, d.h. eine Stärkung der Regierungen, also letztlich dann auch der Nationalstaaten, oder mehr Macht für die Europäischen Institutionen. Dies läuft dann gelegentlich unter dem für Deutsche verständlichen, für manche anderen ganz unverständlichen, Begriff des Föderalismus. Johannes Rau hat - unterstützt vom italienischen Staatspräsidenten und anderen - vorgeschlagen, die Vision müsse eine Föderation sein, also ein immer stärkeres Zusammenwachsen der Nationalstaaten, die ihre Rolle selbstverständlich in Europa weiter spielen müssen. Über die konkrete Ausgestaltung müssen wir diskutieren.

4. Gemeinsame Innen- und Justizpolitik

Über ganz zentrale Fragen müssen wir auch noch in der gemeinsamen Innen- und Justizpolitik in Europa streiten. Diesbezüglich möchte ich drei Punkte behandeln.

a. Gemeinsame Sicherung der Außengrenzen

Der erste ist die Sicherung der künftigen Außengrenzen. Polen, die neue Ostgrenze der Europäischen Union mit einer Länge von 1.200 km, wird kaum die Aufgabe der Sicherung dieser Außengrenze alleine schultern können. Auch wir und alle anderen, die illegale Einwanderung nicht wünschen, wären schlecht beraten, Polen mit dieser Aufgabe alleine zu lassen. Deshalb ist dieses eine Aufgabe, die nach meiner Überzeugung letztlich durch eine europäische Grenzpolizei wahrzunehmen sein wird.

b. Stärkung und rechtsstaatliche Kontrolle von Europol

Als zweites nenne ich Europol als die Behörde, die bisher als Datensammelstelle und insofern wichtiger Helfer bei der Bekämpfung organisierter Kriminalität eingesetzt wird: Drogenhandel, Menschenhandel, illegaler Waffenhandel, auch Korruption, Terrorismus. Es gibt den Vorschlag, Europol zu stärken, um grenzüberschreitende Kriminalität besser bekämpfen zu können als bisher. Das schließt ein, Europol etwa auch eigene Ermittlungskompetenzen zu geben, d.h. das Recht zur Durchsuchung, Beschlagnahme und auch zur Zeugenvernehmung. Ich möchte jedoch betonen, dass Europol dies niemals alleine wird machen können, sondern immer nur zusammen mit den nationalen Polizeien, damit auch das nationale Recht dabei beachtet wird.

c. Europäischer Staatsanwalt

Drittens - und das ist ein Punkt, der hoffentlich auch ganz massiv aus Deutschland und Frankreich weiter unterstützt wird - gibt es den Gedanken, einen Europäischen Staatsanwalt einzuführen. Einerseits, um die Rechtsstaatlichkeit des Handelns von Europol zu kontrollieren. Nach meiner Überzeugung gehört auch eine Kontrolle durch das Europäische Parlament, eine Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof und eine Aufhebung der Immunität dazu. Polizeibeamte, die die Durchsetzung von Strafgesetzen überwachen sollen, selbst nicht unter diese Strafgesetze zu stellen, halte ich für grotesk. Nun würde die europäische Staatsanwaltschaft die Rechtsstaatlichkeit des Handelns von Europol zu kontrollieren haben. Das Entscheidende ist aber, dass in jedem Jahr mehr als 1.000 Milliarden Euro in dunklen Kanälen landen. Die Veruntreuung europäischer Steuergelder muss daher bekämpft und verhindert werden. Man stelle sich vor, dass solche Handlungen durch hohe Funktionsträger in einem Land begangen werden, in dem die Staatsanwaltschaft weisungsgebunden ist. Dass dort dann keine Anklage erhoben wird, halte ich für nicht akzeptabel. Deshalb - und das ist auch eine Initiative von Joschka Fischer und seinem französischen Kollegen de Villepin - fordern wir eine europäische Staatsanwaltschaft, die das Recht hat, in solchen Fällen Anklage vor den nationalen Strafgerichten zu erheben.

Es gibt also noch eine Fülle von Dingen, die zu klären sind. Wenn man die Fragen erörtert, kann man jedoch auch einen Konsens finden. Ich bin der Überzeugung, dass wir bis Juni 2003 einen Verfassungsentwurf ohne Optionen vorlegen werden, der dann vom Europäischen Rat angenommen werden wird. Manche bezweifeln, ob das angesichts des Stils von Präsident Giscard möglich sein wird. Giscard weiß jedoch, dass er in die Geschichte eingehen wird: Entweder als Vater der Europäischen Verfassung oder als einer, der es nicht geschafft hat. Die Antwort liegt auf der Hand. Auch die Delegierten kennen ihre Verantwortung. Deshalb bin ich optimistisch.

* * *

Anhang: Material zum Europäischen Konvent

I. Abschlussberichte der Arbeitsgruppen (siehe <http://european-convention.eu.int>)

Arbeitsgruppe I (Subsidiaritätsprinzip)

CONV 286/02 vom 23.09.2002

Arbeitsgruppe II (Einbeziehung der Charta/Beitritt zur EMRK)

CONV 354/02 vom 22.10.2002

Arbeitsgruppe III (Rechtspersönlichkeit)

CONV 305/02 vom 01.10.2002

Arbeitsgruppe IV (Rolle der einzelstaatlichen Parlamente)

CONV 353/02 vom 22.10.2002

Arbeitsgruppe V (Ergänzende Zuständigkeiten)

CONV 375/1/02 REV 1 vom 04.11.2002

Arbeitsgruppe VI (Ordnungspolitik)

CONV 357/02 vom 21.10.2002

Arbeitsgruppe VII (Außenpolitisches Handeln)

CONV 459/02 vom 16.12.2002

Arbeitsgruppe VIII (Verteidigung)

CONV461/02 vom 16.12.2002

Arbeitsgruppe IX (Vereinfachung)

CONV 424/02 vom 29.11.2002

Arbeitsgruppe X (Freiheit, Sicherheit und Recht)

CONV 426/02 vom 02.12.2002

Arbeitsgruppe XI (Soziales Europa)

CONV 516/1/03 REV 1 vom 04.02.2003

II. Literatúrauswahl zum Europäischen Konvent

1. *Deutscher Bundestag* (Hrsg.): Der Weg zum EU-Verfassungskonvent, Berichte und Dokumentation mit einer Einleitung von *Jürgen Meyer* und *Markus Engels*, Berlin 2001.
2. *Günther*, Carsten: Der Verfassungsvertrag – ein Modell für die Europäische Union?, ZParl 2002, S. 347 ff.
3. *Hölscheidt*, Sven: Kompetenzfragen sind Machtfragen, Europäische Zeitung, Dez. 2002, S. 13.
4. *Hummer*, Waldemar, Vom Grundrechte-Konvent zum Zukunfts-Konvent. Semantische und andere Ungereimtheiten bei der Beschickung des „Konvents zur Zukunft Europas“, ZParl 2002, S. 323 ff.
5. *Kinkel*, Klaus: Der Verfassungskonvent und seine Bedeutung für die Europäische Integration, Recht und Politik 2002, S. 201 ff.
6. *Linder*, Josef: Der Konvent zur Zukunft Europas – Ein Überblick über die aktuelle europäische Reformagenda, BayVBl. 2002, S. 513 ff.
7. *Marbold*, Hartmut: Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen: Zwischenbilanz, Integration 2002, S. 251 ff.
8. *Meyer*, Jürgen: Mit dem Europäischen Konvent zu mehr Demokratie, Punkt Mai/Juni 2002, S. 3 ff.
9. *ders.*: Von der Grundrechtecharta zum Verfassungsvertrag, Vorwärts Baden-Württemberg 6/2002, S. 46.
10. *ders.*: Mitgliedsländer streiten um die Rechtsverbindlichkeit – Grundrechtecharta soll Teil der EU-Verfassung werden, Diakonie Dez. 2002, S. 26 ff.
11. *ders.*: Der Europäische Konvent entwirft die Föderation von 25 Nationalstaaten, ADEK Dez. 2002, S. 46 ff.
12. *ders.*: Konvent ohne Denkverbote, Europäische Zeitung Juni/Juli 2002, S. 10.
13. *Meyer*, Jürgen/ *Gerhardt*, Rudolf: Der Schritt von der Wirtschaftsgemeinschaft zur Werteordnung – ZRP-Rechtsgespräch, ZRP 2002, S. 272 ff.
14. *Meyer*, Jürgen/ *Hartleif*, Sylvia: Die Konvents-idee, ZParl 2002, S. 368 ff.
15. *Meyer*, Jürgen/ *Hölscheidt*, Sven: Die Verfassung der Föderation der europäischen Nationalstaaten, Recht und Politik 2002, S. 195 ff.
16. *Preis*, Knut: Generaldebatte war zu lang, Frankfurter Rundschau vom 13.09.2002, S. 5.
17. *Riedel*, Norbert: Der Konvent zur Zukunft Europas, ZRP 2002, S. 241 ff.

* * *

Das Forum Constitutionis Europae wird aus Mitteln der Robert Bosch Stiftung GmbH gefördert