

## Vertragsrevision oder Europäische Verfassungsgebung?

**- Wie die Europäische Union handlungsfähig werden  
und die Zustimmung der Bürger erreichen kann -**

Von Professor Dr. Ingolf Pernice

Der Europäische Rat hat in Köln Anfang Juni die Ausarbeitung einer Europäischen Grundrechtscharta bis Ende 2000 beschlossen. Sie könnte in den Augen der Bundesregierung ein erster Schritt auf dem Wege zu einer Europäischen Verfassung sein. Die Opposition freundet sich mit dem Gedanken jedenfalls eines europäischen Verfassungsvertrags an. Köln war auch der Auftakt für eine neuerliche Revision der Europäischen Verträge, kaum daß der Vertrag von Amsterdam am 1. Mai 1999 in Kraft getreten ist.

Die Perspektive des Beitritts zahlreicher Staaten Mittel- und Osteuropas, aber auch etwa Zyperns zwingt in der Tat zu wichtigen Reformen, vor allem des institutionellen Rechts. Die Kandidatenländer wollen einer funktionsfähigen Union beitreten, nicht einem Schiff ohne Steuer und Kurs. So ist zunächst geplant, über verfassungsrechtlich und politisch so sensible Fragen zu entscheiden, wie die der durchgängigen Mehrheitsentscheidung, der Stimmenverteilung im Rat sowie der Zusammensetzung der Kommission. Viele andere dringliche Themen, von der klareren Kompetenzabgrenzung über den Grundrechtskatalog, stärkere demokratische Legitimation und Kontrolle, Kompetenzen und effektive Entscheidungsstrukturen in der Außen- und Sicherheitspolitik bis hin zur Flankierung der Währungsunion durch EG-Kompetenzen auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik, müssen in Angriff genommen werden, bevor die Europäische Union auf 25 oder 30 Mitgliedstaaten anwächst und jede grundlegende Reform damit noch schwieriger wird. Die schwache Beteiligung an der Europa-Wahl 1999 zeigt, daß Europa als politische Aktionsebene noch immer nicht ins Bewußtsein der Akteure wie der Bürger gerückt ist. Dies alles gibt Anlaß zum Nachdenken und Handeln unter dem Stichwort: Europäische Verfassung.

Die Europäische Union wird vom Bundesverfassungsgericht als Staatenverbund qualifiziert. Das macht einerseits zutreffend deutlich, daß es sich nicht um einen Staat handelt, vernachlässigt andererseits aber das Fundament, auf dem sie sich gründet: den Willen der Bürger der Mitgliedstaaten. Rechtlich verbinden sich in ihr die nationalen Verfassungen mit der über sie vertraglich konstituierten, föderal strukturierten supranationalen Ordnung im Europäischen Verfassungsverbund. Als Mehrebenensystem gestuft organisierter öffentlicher Gewalt ist sie die Antwort auf die wachsenden Defizite staatlicher Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich der klassischen und neuer öffentlicher Aufgabenfelder: Frieden, d.h. äußere und innere Sicherheit, Schutz der Menschenrechte, wirtschaftlicher und sozialer Wohlstand, Schutz der Umwelt etc. Hierfür haben die Bürger der Mitgliedstaaten mit der EU Institutionen und Verfahren zur gemeinsamen bzw. koordinierten Ausübung ihrer "Souveränität" geschaffen. Mit der Unionsbürgerschaft haben sie sich einen gemeinsamen, auf diese Institutionen bezogenen politischen Status gegeben, der auf die mitgliedstaatlichen Staatsbürgerschaft aufbaut, so wie die EU auf die Mitgliedstaaten aufbaut, und diese ergänzt. Mitgliedstaatliche Verfassungen und europäisches Primärrecht stehen nicht isoliert neben- oder übereinander, sondern sind eng miteinander verbunden. Sie bilden eine rechtliche Einheit, ein vielfältig - institutionell, personell, materiellrechtlich - verflochtenes System

politischer Steuerung und Entscheidung auf mehreren Ebenen, wie es mit dem Begriff "Verfassungsverbund" am besten zu erfassen ist. Europa braucht demnach keine (neue) Verfassung, sondern die Europäische Union hat eine Grundordnung, in der nationale und supranationale Verfassungselemente als Teil- oder Komplementärverfassungen miteinander verbunden sind und die es fortzuentwickeln gilt.

Solange die Verträge und die Vertragsänderungen im wesentlichen das Resultat von Geheimsitzungen der Diplomatie bleiben, können sie von den Bürgern nicht als ihre Verfassung, als Verfassung eines Europas der Bürger, angenommen werden. Jede Vertragsänderung ist Verfassungsgebung und Verfassungsänderung im Verfassungsverbund, im Blick auf die nationale, wie auf die europäische Ebene. Weil die völkerrechtliche Methode der diplomatischen Verhandlung und inter-gouvernementalen Vereinbarung den Anforderungen an Transparenz und Publizität, demokratischer Mitwirkung und Öffentlichkeitskontrolle offenbar nicht genügt, wurde schon der Amsterdamer Vertrag in einem offeneren Verfahren verhandelt, als der Vertrag das vorsieht: Die Einschaltung der Reflexionsgruppe, die öffentliche Diskussion der Ergebnisse, Veröffentlichung und Diskussion der Vertragsentwürfe, Beteiligung von Beobachtern des Europäischen Parlaments in der Regierungskonferenz waren Ansätze dazu.

Mehr als bisher muß jede neue Änderung der Verträge das Ergebnis eines europaweiten politischen Diskurses und der organisierten Willensbildung aller Unionsbürger sein. Das Verfahren des Vertragsschlusses stößt als solches nicht auf Bedenken. Wichtig ist, daß dieser Vertrag auch als Vertrag zwischen den Bürgern der Mitgliedstaaten bewußter wird, zwischen den Bürgern, die hiermit gleichzeitig die Europäische Union und sich selbst in ihrer (neuen zusätzlichen) Identität als Unionsbürger konstituieren und entwickeln. Der mitgliedstaatliche Ratifikationsakt ist Kontrolle und Bestätigung, Ausdruck des demokratisch gebildeten Willens der Bürger eines Mitgliedstaats, das gemeinsame "Ja" zu dem Vertrag mit den Bürgern der anderen Mitgliedstaaten. Die Unionsbürger müssen Gelegenheit gehabt haben, darüber unter- und miteinander zu sprechen. Europäisches Parlament und nationale Parlamente sollten am Anfang und am Schluß des Verfahrens stehen.

Statt eines Entwurfs von Regierungen oder einer Reflexionsgruppe sollte Grundlage der Verhandlungen zur Vertragsänderung ein vom Europäischen Parlament in Konsultation mit den Parlamenten der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission erarbeiteter Entwurf sein. Durch die Diskussion der Reformen in den Parlamenten wird eine europäische Debatte unter Einbeziehung der Akteure der Zivilgesellschaft eröffnet, zugleich wird frühzeitig sichtbar, was innerstaatlich realisierbar ist und was nicht. Diese erste "interparlamentarische Phase" des Revisionsverfahrens kann bereits jetzt in der kommenden Runde, ohne vorherige Vertragsänderung eingeführt werden. Der so abgestimmte Entwurf wird dann im zweiten Schritt, der "intergouvernementalen Phase", von einer Regierungskonferenz, an der die Europäische Kommission und das Europäische Parlament als Beobachter mitwirken, beraten und einstimmig beschlossen. Der Ratifikation durch die Mitgliedstaaten entsprechend ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften sollte die Zustimmung durch das Europäische Parlament als der zuständigen Vertretung der Unionsbürger vorausgehen.

Im Sinne einer möglichst weitgehenden Legitimation der Europäischen Union durch die Bürger erscheint bei wichtigen Vertragsänderungen in einer dritten Phase ein Referendum wünschenswert. Ein europaweites Referendum würde dabei die Identität der Unionsbürger als Subjekt und Betroffene der durch den Vertrag geschaffenen Hoheitsgewalt unterstreichen, den europaweiten verfassungspolitischen Diskurs beleben und den Charakter der Unionsverträge als Verfassungsvertrag stärken. Nationale

Referenden wären wegen ihres erzieherischen Effekts sinnvoll, ob sie erwünscht sind, muß jeder Mitgliedstaat für sich feststellen.

Die europäische Integration überschreitet "Grenzen", sie ist fragil und muß in jedem Schritt auch wegen der dadurch bewirkten materiellen Änderung der mitgliedstaatlichen Verfassungen von einem breiten Konsens in der Bevölkerung in jedem Mitgliedstaat getragen sein. Deshalb darf an der Notwendigkeit der positiven Zustimmung aller Mitgliedstaaten zu allen Vertragsänderungen nicht gerüttelt werden, wobei Formen der verstärkten Zusammenarbeit bzw. der Flexibilität die Gesamtentwicklung fördern.

Die am Ziel einer positiven Integration orientierte Kompetenzstruktur der Union ist wegen ihrer Offenheit und Dynamik Grundlage und Ursache für den Erfolg der EU. Kompetenzkataloge nach deutschem Muster sind keine Garantie für die Begrenzung von Zentralisierungstendenzen. Regelungen zur Begrenzung der Gemeinschaftskompetenzen in einzelnen Politikfeldern, wie zB. die Beschränkung auf die Koordinierung und Disziplinierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten, oder auf Förderkompetenzen und der ausdrückliche Ausschluß von Harmonisierungen in der Kulturpolitik, dürften im Zusammenspiel mit allgemeinen Grundsätzen wie dem Subsidiaritätsprinzip und dem Prinzip der Achtung der Identität der Mitgliedstaaten wirksame Mittel für die Wahrung mitgliedstaatlicher Eigenverantwortung sein. Wie in den USA kann die jeweils richtige "föderale Balance" in der Union kaum Gegenstand statischer rechtlicher Festsetzung, sondern sie muß letztlich das Ergebnis des politischen Prozesses sein.

Entscheidend und erforderlich ist gleichwohl eine systematische Differenzierung zwischen exklusiven bzw. konkurrierenden Kompetenzen zu supranationaler Rechtsetzung in einigen Bereichen, den Koordinierungs- und Förderkompetenzen hinsichtlich der Politik der Mitgliedstaaten in anderen Bereichen und schließlich der Anerkennung der grundsätzlich autonomen Politik der Mitgliedstaaten in den übrigen Feldern, wie etwa dem der Kultur oder der inneren Sicherheit. Dabei sind klare Negativabgrenzungen im Zweifelsfall förderlich: Was soll nicht Sache der Union sein?

Zur verantwortlichen Politik gehört auch die Verantwortung für die Kosten der getroffenen Entscheidungen. Die volle finanzielle Eigenverantwortung der Europäischen Union ist auf Dauer unverzichtbar. Der Unionsbürger muß auch als Steuerzahler die Politik der Union mittragen, er muß wissen, mit welchen Steuern und Abgaben er wessen Politik mitfinanziert. Dazu muß ein Finanzsystem geschaffen werden, bei dem Einnahmen und Ausgaben auf der europäischen Ebene von den Institutionen der EU gegenüber dem Bürger verantwortet werden. Die primäre Zuständigkeit für die Beschaffung und Verwendung der Finanzmittel kann wegen seiner unmittelbaren Verantwortung gegenüber den Unionsbürgern nur beim Europäischen Parlament liegen. Neben den Zöllen sollten bestimmte Steuerarten (zB. Mineralölsteuer, Erbschaftssteuer) der Gesetzgebung der EU vorbehalten sein, die sich daraus finanziert. Aufkommen muß sie dann aber auch für die Kosten der Politik, die sie initiiert. Für die Entscheidung über die Modalitäten der Abgaben der EU sollte eine qualifizierte Mehrheit im Parlament bei Einstimmigkeit im Rat vorgesehen sein. Nur über eine solche finanzielle Verantwortlichkeit europäischer Politik wird dem Unionsbürger sichtbar, daß die Europäische Union ihn nicht nur etwas kostet, sondern er auch Einfluß auf diese Kosten hat.

Die steuerliche Selbstverantwortung setzt die Mitentscheidung des Parlaments in allen relevanten Politikbereichen sowie eine Neuordnung des Haushaltsrechts voraus. Das Europäische Parlament muß die volle Verantwortung für die Ausgaben der EG in allen Bereichen europäischer Politik tragen und dafür gegenüber dem Unionsbürger geradestehen. Diese finanzielle Eigenverantwortung wird die EU daran hindern, Politik

zu machen, die über die vom Bürger akzeptierten Finanzrahmen hinausgeht oder die auf Kosten anderer, etwa der Mitgliedstaaten oder der Regionen/Länder, umzusetzen wäre. Diese werden ihrerseits aber auch nicht mehr eine Politik nur deswegen zu verhindern suchen, weil sie ihr Budget zu sehr belastet. Schließlich werden Regierungen der Mitgliedstaaten den Weg über die EU nicht mehr frei nutzen können, um Maßnahmen oder Ausgaben, die innerstaatlich nicht politisch durchsetzbar sind, durch die EU herbeizuführen.

Das Europäische Parlament muß zum Mitgesetzgeber werden: Wünschenswert erscheint eine gleichberechtigte Mitentscheidung des europäischen Parlaments als "Bürgerkammer" zusammen mit dem als "Staatenkammer" fungierenden Rat. Um die Budgethoheit des Parlamentes zu stärken, ist die Ausdehnung des Mitentscheidungsrechtes des Parlamentes auf alle Bereiche der besonders finanzwirksamen Politikfelder auch der Agrar- und Strukturpolitik besonders dringend.

Aus der demokratischen Funktion des Parlaments im Zweikammer-Konzept folgt die Notwendigkeit einer Neu-Verteilung der maximal 700 EP-Sitze gemäß dem Verhältnis der Bevölkerungszahlen der Mitgliedstaaten. Zum Schutz der kleineren Mitgliedstaaten sollte diesen in Abweichung von der strikten Proportionalität kompensatorisch eine Mindestzahl von Mandaten garantiert werden. Derartige "Kompensationsmandate" wären von der Quote der größten Mitgliedstaaten abzuziehen. Für die Staatenkammer Rat wird folgerichtig eine weitgehende Gleichstellung aller Staaten gefordert. Um die Rolle der Europaabgeordneten als Vertreter aller Unionsbürger zu stärken ist ein weitestgehend einheitliches Wahlrecht zum Europäischen Parlament mit der Vergabe eines Teils der Mandate über europaweite Listen und ein einheitliches Abgeordnetenstatut notwendig.

Um die demokratische Legitimation durch die Unionsbürger auch den anderen EU-Institutionen zukommen zu lassen und diese dem Europäischen Parlament gegenüber verantwortlich zu machen, muß die Mitwirkung des EP bei der Besetzung der anderen Institutionen vergrößert werden: Das Europäische Parlemeute sollte unter anderem in Zukunft den Kommissionspräsidenten (mit der Notwendigkeit der Zustimmung des Rates) und aufgrund einer vom Rat zusammengestellten Liste die Richter am Europäischen Gerichtshof wählen.

Der Rat bleibt das zentrale europäische Entscheidungsorgan, in ihm erfolgt die Feinabstimmung der politischen Interessen der Mitgliedstaaten und ihrer Bürger, über ihn erhält jede Entscheidung mittelbar, d.h. über nationale Parlamente und die von ihnen kontrollierten Regierungen vermittelte demokratische Legitimation: Ihm obliegt die "föederal-demokratische" Kontrolle europäischer Politik. Zur Erhaltung der Entscheidungsfähigkeit des Rates auch nach der Erweiterung sollte in allen allen Bereichen, mit Ausnahme der Vertragsänderung, zur (qualifizierten) Mehrheitsentscheidung übergegangen werden. Falls es erforderlich scheint, könnte für einige sensible Bereiche (etwa die Steuerharmonisierung) mit besonders qualifizierten Mehrheiten und mit Übergangsfristen bis zum automatischen Übergang zu Mehrheitsentscheidungen gearbeitet werden.

Auf Grund des Charakters des Rates als Mitgliedstaatenkammer und der Verstärkung des Gewichts der Bürger der großen Mitgliedstaaten in der in allen Bereichen mitentscheidenden Bürgerkammer Europäisches Parlament ist im übrigen grundsätzlich keine Veränderung der Stimmengewichtung nötig. In allen Bereichen, in denen der Rat als Gesetzgeber handelt, muß allerdings künftig das Stimmverhalten der Minister im Rat veröffentlicht; die wesentlichen Erörterungen des Rates sollten öffentlich sein.

Trotz aller im Umfeld des Kommissionrücktritts bekanntgewordenen Probleme und Fehlentwicklungen fällt der Kommission auch in Zukunft im europäischen

Integrationsprozess eine zentrale Rolle zu. Ihr muß eine verstärkte politische Verantwortlichkeit entsprechen. Gegenwärtig wird die tatsächliche Macht der Europäischen Kommission vielfach falsch eingeschätzt. Sie beruht auf hohem Sachverstand sowie den Lern- und Anreizeffekten des Zusammenwirkens der vielfältigen Kulturen ihrer Beamten, auf der Kontinuität ihrer Bürokratie, auf dem Initiativmonopol und der politischen Verflechtung ihrer Mitglieder mit den Mitgliedstaaten. Der praktische Einfluß des Kommissars im Ministerrat - als prädestinierter und institutioneller Vertreter des Gemeinschaftsinteresses und als Mediator - ist erheblich. Auch im Europäischen Rat spielt die Kommission in ihrer Initiativ- und Vermittlerfunktion eine wichtige politische Rolle. Das Handeln der Kommission ist für den Bürger jedoch kaum transparent, ihre positive Leistung oft nicht erkennbar, ihre politische Verantwortlichkeit kaum realisierbar. Ziel einer Reform muß es sein, den Charakter der Kommission als von mitgliedstaatlicher Einflußnahme unabhängiges, ausschließlich dem europäischen Gemeinwohl verpflichtetes Organ zu stärken und ihre politische Verantwortlichkeit zu erhöhen. Die Kommission sollte als institutionelle Repräsentantin des Gemeinschaftsinteresses im legislativen Bereich weiterhin das Initiativmonopol innehaben.

Die notwendige politische Legitimation sollte auf der unmittelbaren Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament und anschließender Bestätigung der Wahl durch den Ministerrat beruhen. Die Parteien sollten zu den Wahlen zum Europäischen Parlament bereits mit "ihrem" Kandidaten und "ihrem" politischen Programm für die Kommissions-Präsidentschaft antreten. Der Präsident der Kommission sollte sich dann nach dem Kriterium der fachlichen Qualifikation und unter Berücksichtigung der im Europäischen Parlament vertretenen politischen Gruppierungen sein Kollegium zusammenstellen. Die Zahl der Kommissionsmitglieder sollte im Vertrag ebensowenig festgeschrieben werden wie ein Nationalitätenproporz. Vielmehr wäre es wünschenswert, die Organisation der Kommission ganz in die Obhut ihres Präsidenten zu geben: Dieser sollte die Zahl der Geschäftsbereiche und damit der Kommissare nach sachlichen Erwägungen und unter dem Gesichtspunkt der Erhaltung der Entscheidungsfähigkeit der Kommission als Kollegium festlegen. Eine "nationale Quote" ist angesichts der Verpflichtung der Kommission auf das Gemeinschaftsinteresse kontraproduktiv, jedoch sollten die Führungspositionen in der Kommission unter dem Gesichtspunkt der regionalen Ausgewogenheit vergeben werden. Wie bisher sollte eine Abwahl der Kommission nur als ganzes möglich sein, doch sollte die dafür erforderliche Mehrheit im Europäischen Parlament abgesenkt werden, um die Rechenschaftspflicht der Kommission auch verfahrensmässig abzusichern.

Der Kommission muß auch in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik die maßgebende Rolle bei der Artikulierung des europäischen gemeinsamen Interesses zukommen ebenso wie die Vertretung der EU nach außen. Der durch den Vertrag von Maastricht geschaffene, in Amsterdam noch weitergeführte intergouvernementale Ansatz (Vertretung der EU durch den Ratsvorsitz, Generalsekretär des Rates als Hoher Vertreter für die GASP und Gründung einer gesonderten Strategie- und Frühwarnereinheit) ist ein Systembruch und führt zu einer ineffizienten Verdoppelung der Strukturen mit entsprechenden Reibungsverlusten. Erforderlich ist die Überführung der politischen Leitung einschließlich der Strategie- und Analyseeinheit vom Ratssekretariat auf die Kommission. Damit wären die Kohärenz und Kontinuität des außenpolitischen Auftretens institutionell abgesichert. Der Einfluß der Mitgliedstaaten auf die Politik erfolgt durch die Leitlinienfunktion des Europäischen Rates. Er würde durch die Beteiligung nationaler Beamter in der Strategie- und Analyseeinheit sowie durch die Abstimmung konkreter Maßnahmen in besonderen Fachausschüssen bzw. durch ein Entscheidungsrecht des Rates im Einzelfall zusätzlich gesichert werden.

Der Europäische Gerichtshof hat sich bewährt und im wesentlichen seine Funktion erfüllt. Notwendige Änderungen betreffen weniger ihn selbst als den Gegenstand seiner Jurisdiktion. Einschränkungen des Rechtsschutzes sind im Bereich Inneres und Justiz politisch erklärbar, aber gerade hier nicht hinnehmbar.

Die starke Stellung des Gerichtshofs bei der dynamischen Entwicklung des europäischen Rechts ist durch eine verstärkte demokratische Legitimation zu flankieren. Die europäischen Richter sollten vom Europäischen Parlament oder einem Ausschuß desselben nach vorheriger Anhörung gewählt werden. Grundlage sollte eine Kandidatenliste sein, die vom Rat gemäß den Vorschlägen der Mitgliedstaaten aufgestellt wird. Für die Hälfte aller Richter müßten zehn Jahre einschlägige Berufserfahrung im Amt eines obersten Gerichts des Herkunftsstaats Voraussetzung sein. Eine angemessene Integration aller Rechtskulturen der Mitgliedstaaten im Richterrecht des Gerichtshofes setzt voraus, daß aus jedem Mitgliedstaat zumindest je ein Richter dem EuGH und dem Gericht erster Instanz angehört. Nur so kann auch der Vorwurf des "fremden" Richters ausgeschlossen werden. Die Zahl der Richter sollte, falls erforderlich, je nach dem Geschäftsanfall auch über die Zahl der Mitgliedstaaten hinaus angehoben werden können. Zur Verstärkung der Unabhängigkeit der Richter und der Effizienz des Gerichtshofs muß die Mandatsdauer jedes Richters auf zehn Jahre erhöht, die Möglichkeit der Wiederernennung dagegen sollte abgeschafft werden.

Die Europäische "Verfassung" kann realistischweise nicht auf einen Akt der Verfassungsgebung reduziert werden, sie ist ein Prozeß, der die nationale und die europäische Ebene des - föderalen - Gesamtsystems zugleich involviert. Wird dies bewußt, so wäre der erste und wichtigste Schritt die Demokratisierung des Verfahrens der Vertragsänderung. Entscheidend ist dann weniger, welche Gestalt letztlich die Verfassung der europäischen Ebene erhält, sondern daß sie vom Willen der Unionsbürger getragen ist und die Bürger die auf europäischer Ebene getroffenen Entscheidungen als legitim, als "ihre" Entscheidungen annehmen.

Der Autor lehrt Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Humboldt-Universität in Berlin