

Die Regierungsfähigkeit des Großen Europa

Eckpunkte einer erfolgreichen EU-Verfassung

*Strategiepapier zum Karlspreis-Europa-Forum 2003
vorgelegt von der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik,
Centrum für angewandte Politikforschung (C•A•P)*

Europa will sich eine Verfassung geben. Ein solches europäisches Grundlagendokument bietet die Chance, Effizienz und Transparenz nicht nur als hehre Ziele zu Papier zu bringen, sondern diese Prinzipien praxistauglich auszugestalten. Wie bitter nötig dies ist, hat einmal mehr der außenpolitische Scherbenhaufen verdeutlicht, den nationale Sonderwege im Irakkonflikt hinterlassen haben. Aus dieser Erfahrung ergeben sich zwei alternative Entwicklungsmöglichkeiten: Entweder eine Art Lernschock, der zu echten Integrationsfortschritten führt. Oder aber der Virus des Misstrauens wird weiter grassieren und Europa von innen zersetzen. Um Europas Verharren in der wirtschaftlichen Integration zu überwinden, sind strategisches Denken und die Einsicht nötig, dass wir nur gemeinsam mehr Einfluss auf die großen politischen Herausforderungen nehmen können. Dieser Verantwortung muss der Konvent für die Verfassungsreform der Europäischen Union gerecht werden.

Wenn es dem Konvent und der folgenden Regierungskonferenz gelingt, die Frage nach ihrer künftigen Verfasstheit umfassend zu beantworten, wird man von einem historischen Erfolg sprechen können. Dazu gehört die Benennung der Ziele und Werte, auf denen die Einigung beruht, ebenso wie eine auf dieser Basis vereinbarte Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedstaaten, der Union und ihren Institutionen. Sollte ein in sich geschlossener konstitutioneller Gesamtentwurf jedoch misslingen, dann lauern in den Kulissen der internationalen Politik etliche Alternativen zur Integration: die Wiederkehr des Nationalismus, die Erosion der Union, die Entsolidarisierung des Gemeinschaftswerkes. Ein Blick in die Geschichte Europas zeigt, dass das Arsenal an Krisen und Katastrophen geradezu unerschöpflich ist. Die Europäer sind also gut beraten, die kulturelle Leistung einer Verfassungsordnung zu erbringen.

Der Konvent darf sich nicht im Kleingedruckten verzetteln. Über der Diskussion um Punkt und Komma kann die große Linie verloren gehen. Aufgabe des Konvents und seines Präsidiums ist es daher, die großen Weichenstellungen vorzunehmen und in einen kohärenten Text zu gießen. An fünf Eckpunkten wird sich eine erfolgreiche europäische Verfassung ausrichten müssen. Das künftige europäische Grundlagendokument muss die Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten berücksichtigen, das Aufgabenprofil der EU schärfen, Führung gewährleisten, die Handlungsfähigkeit eines großen Europa sichern sowie die Weiterentwicklung der Verfassungsgemeinschaft ermöglichen.

1. Verfassungstraditionen berücksichtigen

Das Projekt Europa den Bürgern wieder näher zu bringen, ist ein zentrales Ziel des laufenden Reformprozesses. Die Vielfalt an Regelungen, Verträgen und Protokollen, die sich in den letzten fünfzig Jahren wildwüchsig entwickelt hat, soll neu und nachvollziehbar geordnet werden. In den Verfassungen der Mitgliedstaaten sind die Beziehungen von Bürger und Politik verankert. Ein solches Grundmuster ist bislang im EU-Vertragswerk nicht erkennbar. Eine europäische Verfassung sollte den Bürgern die Identifikation mit dem politischen Europa ermöglichen. Das wird nur dann zu erreichen sein, wenn der Verfassungsvertrag so gestaltet ist, dass er mit den gemeinsamen, nationalen Verfassungstraditionen in Europa kompatibel ist. Dazu gehören folgende Komponenten:

Wertefundament

Alle Verfassungen der Mitgliedstaaten der EU, die britische ‚ungeschriebene‘ eingeschlossen, räumen rechtsverbindlichen Grund- und Bürgerrechten eine zentrale Rolle ein. Sie sind die Voraussetzung für modernes, auf den Bürger bezogenes Regieren und sollten daher auch auf der EU-Ebene eine entsprechend prominente Stelle einnehmen. Mit der durch den ersten EU-Konvent im Jahr 2000 vorgelegten Grundrechtscharta ist das Wertefundament der Europäischen Union bereits gelegt worden. Die Charta sollte nun rechtsverbindlich und in ihrem vollen Wortlaut an einer besonders herausgehobenen Stelle in die Verfassung aufgenommen und nicht nur als integraler Bestandteil in Form eines Protokolls angehängt werden. Das bedeutet auch, dass die Bürger ein individuelles Klagerecht erhalten sollten, damit die Charta als integrativer Schutzraum greifbar werden kann.

Gewaltenteilung

Seit der französischen Revolution sind Machtkontrolle und Machtbeschränkung durch das balancierte Zusammenspiel von Exekutive, Legislative und Judikative in nahezu allen politischen Systemen Europas fest verankert worden. Staaten, die dieses Strukturelement einer westlichen Demokratie nicht verwirklicht haben, ist der Zugang zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union verwehrt. Die europäische Verfassung muss daher das Grundprinzip der Gewaltenteilung aufgreifen, indem sie Mechanismen zur gegenseitigen Kontrolle der Machtausübung der europäischen Institutionen festlegt, um so die vorhandenen Lücken in den Legitimationsketten und Kontrollmöglichkeiten europapolitischer Entscheidungen zu schließen. Auch wenn die EU ein politisches System sui generis sein mag, ist die Anwendung der Gewaltenteilung der entscheidende Maßstab für die Reformen der Aufgabenverteilung, der Gesetzgebung und ihrer Durchführung.

Im Sinne dieses Prinzips sollten die exekutiven und legislativen Funktionen des Rates voneinander getrennt werden, um die Effizienz des Entscheidungsprozesses, die Fähigkeit der EU zur konsistenten Umsetzung beschlossener Politikziele und die allgemeine Zurechenbarkeit von politischer Verantwortung zu steigern. Der Rat sollte deshalb seine gesetzgeberischen Aufgaben künftig in Gestalt einer Staatenkammer ausüben, für die eine rotierende Präsidentschaft beibehalten werden kann. In den operativen Politikfeldern, die (noch) nicht der gemeinschaftlichen Gesetzgebung unterliegen, sollten die Mitgliedstaaten im Rahmen von Lenkungsräten zusammenkommen. Diese operativen Lenkungsräte sollten von Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission gemeinsam geleitet werden. Alle legislativen Entscheidungen der Staatenkammer, insbesondere die mit

qualifizierter Mehrheit getroffenen, sollten prinzipiell unter die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments und die judikative Kontrolle des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) gestellt werden. Dies ist bisher vor allem in jenen Vertragsteilen, die den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts betreffen, noch nicht durchgängig der Fall. Alle exekutiven Durchführungsmaßnahmen, die heute weit gehend im Rahmen der Komitologie ergriffen werden, sollten vom Gesetzgeber in einem transparenten und nachvollziehbaren Verfahren delegiert und kontrolliert werden.

Mitwirkungsrechte

In den meisten Mitgliedstaaten ist die repräsentative Vertretung der Bürger über die Parlamente ein zentrales Element der Demokratie. Die Mehrzahl der europäischen Staaten sieht zudem direkte Mitwirkungsrechte für Bürger auf gesamtstaatlicher oder regionaler Ebene vor. Auch die europäische Verfassung muss die Beteiligung der Bürger über das Europäische Parlament wirksamer als bisher gewährleisten. Obgleich einer der zentralen Pfeiler der Demokratie in Europa, werden die Wahlen zum Europäischen Parlament bislang von den Bürgern nicht als Chance zur wirksameren Gestaltung und Kontrolle der Europapolitik wahrgenommen.

Die Bedeutung des Wahlaktes muss deshalb gestärkt und sichtbar gemacht werden. In diesem Sinne sollte dem Europäischen Parlament das Recht zur Wahl des Kommissionspräsidenten zugesprochen werden. Die nötige Einigung auf gemeinsame Kandidaten und Programme würde den parlamentarischen Charakter des politischen Systems der EU betonen und die Ausbildung transnationaler Parteien fördern. Darüber hinaus könnte der europäische Charakter der Parlamentswahlen durch die Vergabe eines Teils der Sitze über europaweite Listen und die Einführung grenzübergreifender Wahlkreise noch weiter herausgehoben werden. Zusätzlich sollten die nationalen Parlamente frühzeitig und regelmäßig über die europäischen Gesetzgebungsvorhaben informiert werden, damit sie die Aktivitäten ihrer Regierungen im Rat angemessen kontrollieren können. So weisen die in den beiden Protokollen zur Subsidiarität und der Rolle der nationalen Parlamente vorgesehenen Rechte in die richtige Richtung. Doch sollten vor allem Eingriffsmöglichkeiten in das Gesetzgebungsverfahren oder auch das Klagerechte für den Ausschuss der Regionen direkt in die entsprechenden Abschnitte der Verfassung aufgenommen werden und nicht in Protokolle ausgelagert werden. Letzteres wird weder der Bedeutung dieser Bestimmungen gerecht, noch trägt es zu einer nachvollziehbaren Struktur der Verfassung bei.

2. Aufgabenprofil schärfen

Die europäische Verfassung muss die Grundprinzipien, Ziele und Aufgaben der Union klar und nachvollziehbar definieren. Darüber hinaus muss die Arbeitsteilung zwischen der europäischen und der nationalen Ebene sowie zwischen den Organen der EU eindeutig geregelt werden. Dies ist für die europäische Ebene umso bedeutsamer als sich die EU fortwährend dem Vorwurf der Zentralisierung und Anmaßung von Zuständigkeiten ausgesetzt sieht. Eine grundlegende Ziel- und Kompetenzdefinition schafft Klarheit und Berechenbarkeit. Sie ist eine unabdingbare Voraussetzung für die politische Gestaltungsfähigkeit, die Transparenz und Akzeptanz der Union.

Zieldefinition

Die Erfolge der europäischen Integration – wie die Sicherung von Frieden und Stabilität, die auf Dauer angelegte wirtschaftliche Prosperität, die erfolgreiche Einführung des Euro oder die Verwirklichung offener Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten – sind in der Regel rasch konsumiert. Sie werden innerhalb kürzester Zeit nach ihrer Realisierung von den Bürgern als Selbstverständlichkeit betrachtet. Die Frage nach dem Zweck und dem notwendigen Ausmaß der Integration ist daher ein ständiger Wegbegleiter der europäischen Einigung. Die Verfassung muss diese Frage beantworten. Eine klare Definition der Werte und Grundprinzipien der EU ermöglicht die Fokussierung der Gemeinschaft auf gemeinsame Ziele und deren Vermittlung gegenüber den Bürgern. Eine solche Klarstellung festigt aber nicht nur die Wertegemeinschaft nach innen, sondern ermöglicht zudem eine konsistente Repräsentation dieser geteilten Werte nach außen. Daher ist das mühsame Ringen der Konventsmitglieder um die entsprechenden Eingangsbestimmungen der Verfassung ein essentielles Unterfangen, an dessen Ende ein allen Bürgern Europas vermittelbares Ziel- und Wertegeraster stehen muss.

Arbeitsteilung

Eine klare Zieldefinition ist in jedem politischen System zentrale Voraussetzung für die Bestimmung der notwendigen Kompetenzen und Instrumente. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Unions- und der mitgliedstaatlichen Ebene muss das Spannungsfeld zwischen zentripetalen und zentrifugalen Kräften austarieren. Die Regelungen sollten eine angemessene und subsidiaritätsgerechte Konzentration der Union auf gemeinsame Aufgaben erlauben und der mitgliedstaatlichen Ebene Aufgaben von substantiellem Gehalt belassen. Zugleich darf eine Kompetenzabgrenzung den Handlungsspielraum und die dynamische Entwicklungsfähigkeit der Union nicht übermäßig beschneiden.

Die Union muss in die Lage versetzt werden, auch in der Zukunft angemessen auf neue Herausforderungen reagieren zu können. Die größte Schwierigkeit bringt hierbei die herausragende Stellung des Prinzips der Einzelermächtigung mit sich. Die für den ersten Teil der Verfassung vorgeschlagene Bildung von Aufgabenkategorien bringt keine wesentlichen Vorteile gegenüber dem Status quo, wenn nicht die Bestandteile der Einzelregelungen in dem die ausführlichen Durchführungsbestimmungen betreffenden Verfassungsabschnitt einem einfacheren Änderungsverfahren unterliegen. Die schon heute bekannte Auflistung der Aufgaben aus den Hochglanzbroschüren der Gemeinschaft würde nur auf die Verfassung übertragen, ohne die rechtliche Substanz zwingend zu verändern und die Undurchsichtigkeit de facto zu beseitigen. Die Zuweisung und Begrenzung der Zuständigkeiten im ersten, konstitutionellen Teil der Verfassung muss daher so eindeutig

sein, dass zur Änderung der Politiken im voraussichtlich dritten Abschnitt kein allzu rigides und langwieriges Verfassungsänderungsverfahren notwendig ist.

Zuständigkeitszuweisung

Erst wenn Klarheit darüber besteht, welche Aufgaben der europäischen Ebene übertragen werden, kann über die horizontale Zuständigkeitsverteilung innerhalb des politischen Systems der EU entschieden werden. Die Aufgaben und Instrumente sind dann eindeutig den einzelnen EU-Institutionen zuzuweisen. Nur so kann die Verantwortung für politische Erfolge und Misserfolge klar zugeordnet werden. Für die Rechtssetzung sollten prinzipiell das Europäische Parlament als Bürgerkammer und der Rat als Staatenkammer gemeinsam verantwortlich sein. Als Standardverfahren ist die Mitentscheidung durch das Europäische Parlament bei Mehrheitsentscheidungen im Rat festzulegen. Notwendige Abweichungen hiervon sind eindeutig zu begrenzen und zu begründen. Vor allem sollten die zentralen Bestimmungen des Gesetzgebungsverfahrens und der Durchführung von Gesetzen klar erkenntlich definiert werden und dürfen nicht in den hinteren Teil oder gar in Protokolle zu einer künftigen EU-Verfassung ausgelagert werden.

Das Initiativrecht sollte bei der Kommission liegen. Sollten es Besonderheiten des Politikfeldes oder nationale Sensibilitäten erfordern, so sind hier Ausnahmen denkbar, die auch den Mitgliedstaaten auf begrenzte Zeit ein Initiativrecht zugestehen. Die Kontrolle der Gesetzgebung sollte vom Europäischen Parlament und dem Europäischen Gerichtshof ausgeübt werden. Exekutivmaßnahmen im Bereich des Gemeinschaftsrechts sollten von der Kommission beschlossen werden. In den (noch) primär zwischenstaatlich geprägten Politikbereichen der wirtschaftspolitischen Koordination, der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASP/ESVP) sowie bestimmten Bereichen der Innen- und Justizpolitik sollten Lenkungsräte unter dem gemeinsamen Vorsitz der Mitgliedstaaten und der Kommission diese Aufgabe übernehmen.

3. Führung gewährleisten

Um den in der Verfassung definierten gemeinsamen Zielen gerecht zu werden, muss das große Europa der 25 und mehr Mitgliedstaaten in die Lage versetzt werden, effizient zu handeln. Die Handlungsfähigkeit der Union wird maßgeblich von den politischen Führungsqualitäten des reformierten institutionellen Systems der EU abhängig sein. Entscheidend ist dabei, in welchem Maße die politischen Führungsspitzen fähig sind, strategische Vorgaben zu definieren, die nötigen Umsetzungsbeschlüsse unter den EU-Mitgliedstaaten auszuhandeln und deren Umsetzung in konkrete Politik zu befördern. Diese Funktionen werden laut Vertrag im Mächtedreieck von Rat, Kommission und Parlament entschieden. Als zusätzliche Kontrollinstanzen dienen der Europäische Gerichtshof und der Rechnungshof. Eine immer zentralere Rolle nimmt zudem der Europäische Rat ein. Dieser gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die politischen Zielkoordinaten fest. Längst droht der Europäische Rat über diese Leitlinienfunktion hinaus zur zentralen Schaltstelle der EU zu werden – ein Aufsichtsrat, der dem Vorstand in Gestalt der Kommission und den Aktionären in der parlamentarischen Hauptversammlung kaum mehr Handlungsspielraum zubilligt. Das Institutionengefüge der EU braucht daher ein neues, ausgewogenes und von den Bürgern akzeptiertes Gleichgewicht zwischen den Spitzengremien der Union.

Machtgleichgewicht

Eine neue Machtbalance zwischen den Führungsspitzen der EU-Institutionen muss den gemeinschaftlichen und zwischenstaatlichen Legitimationssträngen der EU als Verbund von Staaten und Bürgern gleichermaßen gerecht werden. Als Ausgangspunkt sollte der Präsident der Kommission nicht länger von den Staats- und Regierungschefs benannt und lediglich vom Europäischen Parlament bestätigt, sondern künftig direkt vom Europäischen Parlament gewählt werden. Europäische politische Parteien sollten ihren jeweiligen Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten auf der Basis eines gemeinsamen Wahlprogramms nominieren. Die Wahl des Kommissionspräsidenten würde die Legitimität und Machtbasis der Kommission sowie ihres Präsidenten stärken und damit die Rolle der Brüsseler Behörde als Katalysator gemeinsamer Interessen und Integrationsmotor neu beleben. Im Sinne einer Beibehaltung des institutionellen Gleichgewichts und der politischen Durchsetzbarkeit einer solchen Aufwertung der Machtbasis der Kommission muss diese mit einer Reform der zwischenstaatlichen Strukturen der EU einhergehen.

Das gegenwärtige System einer rotierenden Präsidentschaft wird den Erfordernissen einer erweiterten EU nicht gerecht. Den Vorsitz im Europäischen Rat, der sich wieder stärker auf seine strategische Richtlinienfunktion konzentrieren muss, sollte künftig ein für einen längeren Zeitraum gewählter hauptamtlicher Präsident übernehmen. Dieser von den Staats- und Regierungschefs auf der Grundlage einer doppelten Mehrheit von repräsentierten Bürgern und Staaten gewählte Präsident könnte den Konsensfindungsprozess unter den Staats- und Regierungschefs fördern, die politische Dynamik aufrechterhalten und Stagnation vermeiden. Somit wäre ein neues Gleichgewicht zwischen Rat und Kommission und in Verbindung mit der Stärkung des Europäischen Parlamentes auch zwischen supranationalen und intergouvernementalen Legitimationssträngen der Europäischen Union gewährleistet.

Machtabgrenzung

Die Verfassungsbestimmungen müssen grundlegende Prinzipien für eine effiziente und arbeitsteilige Machtausübung definieren. Die Funktionen beider Präsidenten müssen klar benannt werden, wenn Konkurrenz und Reibungsverluste vermieden werden sollen. Dies betrifft vor allem die neu zu bestimmende Rollendefinition eines Präsidenten des Europäischen Rates. Im Außenverhältnis sollte dieser Präsident auf höchster internationaler Ebene für die Union sprechen und den Europäischen Rat dabei unterstützen, die Prinzipien und Leitlinien für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), einschließlich ihrer Sicherheits- und Verteidigungsdimension (ESVP), zu definieren. Ein den europäischen Interessen verpflichteter Politiker an der Spitze des Europäischen Rates könnte den Konsens der Staats- und Regierungschefs vor allem in den Fragen der harten Sicherheit befördern, die die Mitgliedstaaten noch immer als Kernelement der nationalen Souveränität verstehen.

Die Etablierung eines mit außenpolitischen Kompetenzen ausgestatteten Präsidenten ergänzt weitere unabdingbare Integrationsbemühungen im Bereich der GASP/ESVP. Die Lehren der Irak-Krise verdeutlichen die Notwendigkeit einer substantiellen Reform der entsprechenden Vertragsgrundlagen. Auch wenn die primärrechtlichen Normen einer künftigen EU-Verfassung alleine nicht genügen werden, um die Handlungsfähigkeit der Union in ähnlich gearteten Krisensituationen zu garantieren, belegen die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte, dass die substantielle Weiterentwicklung der Instrumente, Mittel und institutionellen Strukturen die Ausbildung eines gemeinsamen Handlungswillens fördert. Im Innenverhältnis sollte der Präsident die Treffen der Staats- und Regierungschefs vorbereiten, leiten und die follow-up-Aktivitäten organisieren sowie als Sprecher des Europäischen Rates fungieren. Der Präsident des Europäischen Rates und der Kommissionspräsident sollten gemeinsam verantwortlich sein für die Koordination der Arbeit im Rat. Die Kommission mit ihrem Präsidenten wäre hingegen für Gesetzgebungsinitiativen und Durchführungsmaßnahmen in allen Feldern der Gemeinschaftspolitiken zuständig.

Verantwortlichkeit

Ein vom Europäischen Parlament gewählter Kommissionspräsident sowie ein von den Staats- und Regierungschefs ernannter Präsident des Europäischen Rates mit jeweils klar abgegrenzten Aufgabenbereichen bringen mehr Klarheit in die Führungsstrukturen der EU und steigern somit die Regierungsfähigkeit des Europa der 25-plus. Vor allem aber sind politische Entscheidungen sowie die Verantwortlichkeit für Erfolge bzw. Misserfolge leichter zuzuordnen. Eine eindeutige Zurechenbarkeit von Verantwortung, die den realen Machtverhältnissen und der Aufgabenteilung zwischen der mitgliedstaatlichen Ebene und der Unionsebene Rechnung trägt, wird die weit verbreitete Praxis im politischen Alltag der EU reduzieren, je nach Sachlage anderen die Schuld zuzuschieben beziehungsweise umgekehrt europapolitische Erfolge für sich selbst zu verbuchen. Ein Verhalten das bisher durch überlappende Machtbereiche und unzureichende Rollendefinition begünstigt wurde.

4. Handlungsfähigkeit sichern

Eine handlungsfähige Union bedarf nicht nur politischer Führung, sondern auch effizienter Entscheidungen und ihrer verlässlichen Umsetzung. Immer wieder wird der Union vorgeworfen, sie könne in Krisen unterschiedlichster Natur nicht adäquat reagieren. Die Unfähigkeit rasch und sachgerecht zu handeln birgt die Gefahr, dass die Union in den Augen der Bürger an Autorität und Legitimität verliert. Ein wichtiger Prüfstein für eine gemeinsame europäische Verfassung ist daher die Einführung klarer und übersichtlicher Mechanismen, die es erlauben, politische Absichtserklärungen in die Wirklichkeit umzusetzen. Grundlegend ist, dass die neue Verfassung Verfahren einführt, die Entscheidungen erleichtern und dabei gleichzeitig die Implementierung und Finanzierung solcher Beschlüsse sichern.

Gestaltungsfähigkeit

In einer erweiterten EU müssen Dynamik und Anpassungsfähigkeit angesichts sich wandelnder interner und externer Rahmenbedingungen gewahrt werden. Die Gestaltung politischer Wirklichkeit erfordert eine schnelle Reaktion auf der Basis klar definierter Verfahrensweisen. Dazu gilt es politische und finanzielle Interessenkonflikte zu überwinden, die jedes politische System kennzeichnen. Die Unterschiede liegen jedoch im Grad des jeweiligen Konsensbedarfs. Dieser ist in der Europäischen Union besonders hoch. So wäre beispielsweise eine Fundamentalreform der Agrarpolitik mit qualifizierter Mehrheit im Rat möglich. Da die grundlegenden Entscheidungen aber im Rahmen der Finanzverhandlungen getroffen werden, greift bei der dadurch notwendigen Paketlösung wieder das Einstimmigkeitsprinzip.

In weiten Teilen der Steuer-, Wirtschafts-, Innen- und Justiz- sowie der Außen- und Sicherheitspolitik ist das Einstimmigkeitsprinzip von vornherein ein Nadelöhr bei der Durchsetzung effektiven Unionshandelns gegenüber nationalen Partikularinteressen. Deshalb wird auch diesmal die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen ein zentraler Gradmesser für die Verbesserung der Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit sein. Die qualifizierte Mehrheit im Rat sollte als Standardverfahren in der neuen Verfassung festgeschrieben werden. Ausnahmen, die weiterhin Einstimmigkeit erfordern, sollten sorgfältig begründet und gegebenenfalls unter einen zeitlichen Vorbehalt gestellt werden. Eine solche Regelung würde Transparenz ob der anzuwendenden Verfahren sicherstellen und gleichzeitig dafür sorgen, dass das Einstimmigkeitserfordernis nur noch in Ausnahmefällen zulässig ist.

Umsetzungsfähigkeit

Nur wenn einmal getroffene Entscheidungen auch tatsächlich umgesetzt werden, kann von einer handlungsfähigen Union die Rede sein. Auch in Zukunft werden grundsätzlich die Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Umsetzung von europäischen Gesetzen tragen. Klarheit bedarf es jedoch darüber, wann der Bedarf an einheitlicher Durchführung die Übertragung von Durchführungsbeschlüssen an die Kommission rechtfertigt, und wer für die Kontrolle der Umsetzung verantwortlich ist. Wichtig ist es also, Transparenz und demokratische Kontrolle auch bei der Umsetzung von Rechtsakten sicherzustellen. Gleichzeitig mit der Rechtssetzung sind Regelungen vorzusehen, die eine effektive Umsetzung der Entscheidungen garantieren. Auch sollte jede nicht-legislative Entscheidung eine klare Zuweisung möglicher exekutiver Zuständigkeiten beinhalten – je nachdem, ob nach dem gemeinschaftlichen oder dem zwischenstaatlichen Verfahren

gehandelt wird. Dies bedeutet, dass in jeder Entscheidung klar aufgeführt werden muss, wer für die Umsetzung verantwortlich ist, wer die Durchführung kontrolliert und welcher Zeitrahmen dafür vorgesehen ist.

Darüber hinaus sollte die Verfassung grundsätzlich die Überwachung des Implementierungsprozesses in allen legislativen Bereichen durch das Europäische Parlament und den EuGH vorsehen. In denjenigen Bereichen, die noch nicht in das Gemeinschaftsverfahren überführt werden können (Teile der wirtschaftspolitischen Koordination, der GASP/ESVP und der Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz), sollte die Verantwortung für die Umsetzung von Beschlüssen beim Rat liegen, der in Zusammenarbeit mit der Kommission für eine kohärente Politik sorgen muss.

Leistungsfähigkeit

Jede Entscheidung ist nur so gut wie die zur Verfügung stehende Mittelausstattung, um sie umzusetzen. Aus diesem Grund muss die EU-Verfassung sicherstellen, dass bei Rechtsakten der Union gleichzeitig auch die erforderlichen finanziellen Ressourcen bereit stehen, um diese in die Tat umzusetzen. Zwar sollten die Umsetzungsverpflichtung und das Implementierungsvorrecht der Mitgliedstaaten nicht berührt werden, doch müssen Beschlüsse, die das Handeln einer Institution auf EU-Ebene erfordern, auch mit den entsprechenden personellen und finanziellen Mitteln ausgestattet werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn aufgrund des Kohärenzbedarfs die Durchführungsbefugnisse an die Kommission oder den Rat übertragen werden. Erst eine tragfähige Finanzverfassung ermöglicht eine nachhaltige Gestaltungsfähigkeit der EU. Für das Haushaltsverfahren gilt es daher, das Europäische Parlament und den Rat als gleichberechtigte Haushaltsinstanzen zu etablieren und Blockademöglichkeiten in einer erweiterten Union von vornherein entgegen zu wirken.

5. Fähigkeit zur Weiterentwicklung sicherstellen

Entscheidend für die Beständigkeit der zukünftigen europäischen Verfassung wird ihre Fähigkeit sein, Dynamik und Stabilität dauerhaft in Einklang zu bringen. So muss die EU einerseits einen klar umrissenen Grundkonsens definieren, andererseits jedoch Neuerungen und institutionelle Anpassungen an veränderte Verhältnisse zulassen.

Flexibilisierung

In einer erweiterten Union droht die Fortentwicklung der europäischen Integration in zentralen Bereichen wie der sozialen, der inneren und der äußeren Sicherheit am fehlenden Willen der Mitgliedstaaten oder dem Zwang zur Einstimmigkeit zu scheitern. Mit der Einführung von Mehrheitsbeschlüssen als Entscheidungsregel ist in diesen Feldern noch nicht zu rechnen. Schon im Konvent selbst, aber auch unter den Regierungen, findet sich dazu kein Konsens. Flexible Mechanismen zur Zusammenarbeit sollten vor allem auf diesen Feldern eine Weiterentwicklung der Union erlauben. Diese wäre dann zunächst mit den Mitgliedstaaten zu verwirklichen, die dazu bereit und in der Lage sind. Seit dem Vertrag von Amsterdam steht hierfür das Instrument der "Verstärkten Zusammenarbeit," zur Verfügung. Dieses konnte jedoch aufgrund zahlreicher Anwendungsrestriktionen bisher nicht angemessen genutzt werden.

Immerhin sind mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza einige dieser Einschränkungen entfallen. Der Konvent sollte das Differenzierungsinstrument auf jeden Fall in die künftige Verfassung übernehmen. Vor allem mit Blick auf die möglichen Anwendungsfelder sowie die erforderliche Anzahl der Teilnehmer sind aber weitere Lockerungen an der langen Liste der restriktiven Ausführungsbedingungen vorzunehmen. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Außenbeziehungen. Nur so können die Gestaltungspotentiale dieses Instruments effektiv ausgeschöpft und die verstärkte Zusammenarbeit als glaubwürdige Alternative gegenüber einer Blockadepolitik einzelner Staaten eingesetzt werden. Keinesfalls darf es dabei allerdings zu einem dauerhaften Ausschluss der anfangs nicht teilnehmenden Staaten kommen.

Anpassungsfähigkeit

Nicht nur die Anwendung und Umsetzung von Gemeinschaftspolitik bedarf der Flexibilität. Konventspräsident Giscard d'Estaing strebt zwar zu Recht eine Verfassung an, die die nächsten fünfzig Jahre Bestand hat, doch werden immer wieder Anpassungen notwendig sein. Diese können in einer EU mit 25, geschweige denn mit 28 und mehr Mitgliedstaaten nicht mehr auf der Grundlage des heute gültigen, langwierigen Prozederes für Vertragsänderungen erfolgen. Zunächst sollte daher die vorgesehene Aufteilung in konstitutionelle Rahmenbedingungen und politikfeldbezogene Detailbestimmungen genutzt werden, indem zumindest der die Durchführungsbestimmungen betreffende Verfassungsteil einem vereinfachten Revisionsverfahren ohne Einstimmigkeitszwang und Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten unterworfen wird. Hier sollten besonders qualifizierte Mehrheiten im Rahmen des Zustimmungsverfahrens ausreichen, sofern die Definition und Begrenzung der Kompetenzkategorien im ersten Teil eindeutig genug festgelegt worden sind. Für die konstitutionellen Bestimmungen des ersten Verfassungsteils wäre der Konvent nach den bisherigen Erfahrungen das geeignete Gremium für die Vorbereitung künftiger Verfassungsreformen, bevor diese dem Europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten zur Ratifikation vorgelegt werden. Ohne

ein solches geteiltes Revisionsverfahren wird eines der wichtigsten Effizienzpotentiale der Verfassungsgebung vergeudet.

Inkrafttreten

Die Konsolidierung und Vereinfachung des historisch gewachsenen Rechtsbestandes der europäischen Integration in einem Dokument, das die Grundwerte und Grenzen, die Ziele und Zuständigkeiten sowie die Verfahren und Institutionen umfasst, gehört zu den Kernaufgaben des Konvents. Diese Herausforderung sollte nicht lediglich als eine redaktionelle, technische Aufgabe verstanden werden – es geht vielmehr darum, die bereits erreichte konstitutionelle Qualität der Integration sichtbar zu machen. Damit wird die Grundlage für die Abrundung eines durchschaubaren europäischen Regierungssystems mit eigener Rechtspersönlichkeit geschaffen. Der EU-Konvent hat die einmalige Chance, in einem offenen Prozess eine verständlichere Konzeption als das Säuleneuropa à la Maastricht zu entwickeln.

Zunächst einmal muss jedoch sichergestellt werden, dass die Verfassung nach ihrer Erarbeitung und Verabschiedung durch den Konvent sowie der Annahme durch die Staats- und Regierungschefs auch Inkrafttreten kann. Bereits im Verfassungsentwurf muss daher festgelegt werden, dass die Verfassung für die Staaten, die ihre Zustimmung erteilen, nicht an der fehlenden Ratifikation einzelner Mitgliedstaaten scheitern darf. Die Verfassung sollte daher bereits nach der Ratifizierung durch eine festgelegte Anzahl von Staaten, die eine Mindestzahl von Bürgern vertreten, in Kraft treten. Sollten einzelne Staaten oder deren Bürger die Verfassung mehrfach ablehnen, müssten diese ihre Mitgliedschaft per Referendum zur Disposition stellen.

Konsequenzen für die Konventsarbeit

Über den Rahmen des künftigen Primärrechts – einen Verfassungsvertrag mit voraussichtlich vier Hauptteilen – besteht weitestgehend Einigkeit. Gelingt es dabei, die heutige Säulenstruktur sowie die Vielfalt an Verträgen und Gemeinschaften im Rahmen der Europäischen Union zu überwinden, diese mit einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit zu versehen sowie die Grundrechtscharta einzubeziehen, wäre unter dem Gesichtspunkt der Transparenz schon viel erreicht. In dieser Hinsicht stimmt der Stand der Konventsarbeit zuversichtlich. Um jedoch zugleich die Handlungs- und Entwicklungsfähigkeit der Europäischen Union zu verbessern, müssen weitere mutige Eingriffe an der Substanz der heutigen Vertragsbestimmungen erfolgen. Mit einer schlichten Fortschreibung des Bestehenden ist das große Europa der 28 und mehr Mitgliedstaaten nicht zu realisieren. Wenn die Bürger wieder für ein zukunftsfähiges und erfolgsorientiertes Europa gewonnen werden sollen, darf der Konvent kein Konsenspaket ohne Durchschlagskraft vorlegen. Es muss ein Gesamtwerk entstehen, das die Regierungskonferenz durch seine Stringenz verpflichtet, dieses möglichst unverändert zu übernehmen. Kann darüber im Konvent kein Konsens erzielt werden, so steht das Projekt der Integration insgesamt auf dem Spiel – ein Auseinanderdriften der EU-Staaten würde dann vom Worst-Case-Szenario zur realistischen Option. Nur ein ambitioniertes Ergebnis kann die EU als vitale Erfolgsgemeinschaft fit für künftige Herausforderungen machen. Diese Alternativen müssen der Konvent, die Mitgliedstaaten und die Bürger Europas klar im Blick behalten.