

Eine Verfassung als Ausweg aus dem Integrationsdilemma ? Anmerkungen zur Debatte über die Finalität Europas*

Wilhelm Knelangen

Die mittlerweile zum Ritual gewordene Beschwörung der großen Herausforderungen, denen sich die Europäische Union im neuen Jahrtausend zu stellen habe, hat einen neuen Kristallisationspunkt erhalten. Über die Zukunft der europäischen Integration zu sprechen, heißt seit einigen Monaten vor allem, seine Position zur Frage nach einer europäischen Verfassung zu markieren. Nur wenige Monate, nachdem während der Regierungskonferenz in Nizza die Neufassung der Stimmgewichtung im Rat geeignet war, den Schatten einer tiefgreifenden Krise der Union an die Wand zu malen, wird die Liste derjenigen immer länger, die als Staats- oder Regierungschef, als Außenminister, Parteivorsitzender oder auch als Privatperson die Notwendigkeit bzw. die Entbehrlichkeit eines verfassungspolitischen Sprunges abwägen.

Wenn Intensität und inhaltliche Gestaltung öffentlicher Diskussionen Auskunft über die Entwicklung der realen Gegebenheiten geben können, dann muss sich etwas Grundsätzliches getan haben in Europa. Denn die Geschichte der europäischen Integration ist zwar von Seiten der Europaforschung schon seit Mitte der 1960er Jahre als ein Prozess der Konstitutionalisierung interpretiert worden.¹ Ebenso wird, wenn auch nicht ohne Widerspruch, seit vielen Jahren darauf verwiesen, dass die Gründungsverträge, zumal nach den jüngsten Revisionen von Maastricht, Amsterdam und Nizza, bereits jetzt Merkmale aufweisen, die sie als Verfassungsdokumente qualifizieren.² Im politischen Raum blieb die Erörterung der europäischen Verfassungsfrage allerdings ein vielleicht reizvolles, aber für die Gestaltung der europäischen Agenda kaum relevantes Glasper-

* Der Beitrag geht zurück auf einen Vortrag für die Kooperationsstelle Hochschule-Gewerkschaften Osnabrück und ist in einer gekürzten Fassung erschienen in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 7/2001, S. 433-442.

¹ Dies insbesondere in der Rechtswissenschaft, vgl. dazu den Überblick bei Schmitz, Thomas: *Integration in der Supranationalen Union. Das europäische Organisationsmodell einer prozeßhaften georegionalen Integration und seine rechtlichen und staatsrechtlichen Implikationen*. Baden-Baden 2001, S. 362ff.

² Vgl. zu dieser Debatte etwa Constantinesco, Vlad: *Die Verträge der Europäischen Gemeinschaften im Hinblick auf eine Europäische Verfassung*. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): *Westeuropa und die USA*. Bonn 1988, S. 117-125; Piris, Jean-Claude: *Hat die Europäische Union eine Verfassung? Braucht sie eine?* In: *Europarecht* 35 (2000), S. 311-350.

lenspiel. Nicht zuletzt wegen der überwiegend unausgesprochenen, jedenfalls aber bestehenden grundsätzlich unterschiedlichen Positionen der einzelnen Regierungen wurden entsprechenden Fragen in aller Regel mit kategorischen Hinweisen wie „allenfalls in vielen Generationen erreichbar“, „wir sind noch nicht so weit“ oder auch „wünschenswert, aber nicht realistisch“ beschieden. Schließlich mangelte es im europäischen Tagesgeschäft ja auch nicht an jeweils brennenden Themen, die einer Bearbeitung bedurften: die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion, die Sicherung des prekären Friedens auf dem Balkan, die Neufassung der Zielgebiete der europäischen Strukturfonds oder auch die Absicherung staatlicher Subventionen für den VW-Konzern in Sachsen.

Heute dagegen hat sich die Situation verändert. So viel Verfassungsdiskussion war selten. Es drängt sich somit die Frage auf, warum die Frage nach einer europäischen Verfassung ihren Weg aus dem Feuilleton und dem abgewogenen Streit akademischer Periodika in das Zentrum der europapolitischen Diskussion gefunden hat. Zur Beantwortung dieser Frage werde ich zunächst den Hintergrund markieren, vor dem sich die aktuelle Diskussion abspielt. Dabei lohnt sich ein Blick zurück auf die Anfänge der Integration und insbesondere auf die folgenreiche Entscheidung von Anfang der 1950er Jahre, einen europäischen Bundesstaat *nicht* zu errichten und statt dessen einen alternativen Weg zu gehen. Denn die Entscheidung, die Frage des Zieles der europäischen Integration in der täglichen Arbeit auszuklammern, war einerseits das Erfolgsgeheimnis der europäischen Einigung. Sie ist andererseits die Quelle der Probleme, die sich heute mit Blick auf die Vereinbarung einer europäischen Verfassung stellen. Dann werde ich mit dem Motiv der Legitimation und dem Motiv der Handlungsfähigkeit die beiden Topoi skizzieren, die aus meiner Sicht den Hintergrund der aktuellen Diskussion markieren. Auf der Grundlage einer Skizze der gegenwärtig vertretenen Positionen werde ich abschließend einige kritische Überlegungen zur Verfassungsfrage anstellen.

Ordnungsprinzipien im Widerstreit: Föderalisten versus Unionisten

In der unmittelbaren Nachkriegszeit herrschte quer durch die politischen Lager in Europa Einigkeit darüber, dass die Katastrophe des zweiten Weltkrieges zu einem grundlegenden Neubeginn für die Beziehungen zwischen den europäischen Staaten und Völ-

kern genutzt werden muss. Ein Zurück zur traditionellen und, wie sich erwiesen hatte, ruinösen nationalstaatlichen Konkurrenz sollte es nicht geben. Unzählige Denkschriften und die vielen Resolutionen der europäischen Kongresse der Nachkriegszeit legen Zeugnis darüber ab, dass es insbesondere die Idee einer europäischen Einigung war, die für die Zeitgenossen gleichermaßen faszinierend wie vielversprechend für die Sicherung nachhaltigen Friedens und wirtschaftlichen Wohlstands war.³

Ein genauerer Blick auf die Diskussion der späten 1940er Jahre erhellt gleichwohl, dass durchaus keine Einigkeit darüber herrschte, wie diese Einigung hergestellt werden kann und welche Form sie annehmen sollte. Grob kann zwischen zwei europapolitischen Lagern unterschieden werden. Auf der einen Seite standen die sogenannten *Unionisten*, die zwar für eine engere Zusammenarbeit der europäischen Nationalstaaten eintraten, dieses Ziel aber nicht mit der Aufgabe der Nationalstaaten selbst verbunden sehen wollten. Eine europäische Union sollte ohne eine Abgabe von Souveränitätsrechten dem Prinzip der Regierungszusammenarbeit und der Einstimmigkeit folgen. Auf der anderen Seite des Spektrums standen die sogenannten *Föderalisten*, deren Ziel die Schaffung eines europäischen Bundesstaates war. Die Nationalstaaten sollten zwar nicht abgeschafft werden, sie sollten aber als Gliedstaaten in eine neu zu schaffende Föderation eingegliedert werden. Grundlage der Föderation sollte ein umfassender Verzicht auf die eigene Souveränität sein, die auf die Föderation übergehen sollte. Aufgabe einer europäischen verfassungsgebenden Versammlung sollte es sein, eine Grundordnung, eine Verfassung, für die Föderation auszuarbeiten, in der die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten, die Regeln über die Organe der Föderation und auch die Frage der Menschen- und Bürgerrechte im Einzelnen geregelt sein sollten.

Die Entscheidung für das Prinzip der „sektoralen Teilintegration“

Wir wissen heute, dass sich weder die eine noch die andere Richtung durchgesetzt hat. Die 1951 gegründete Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl war mehr als ein Staatenbund, wie er den Unionisten vorschwebte, sie war aber ebenfalls alles andere als ein Bundesstaat. Statt dessen setzte sich eine Methode der Integration durch, die man als

³ Siehe dazu und für das Folgende Loth, Wilfried: *Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration*. 3. Aufl. Göttingen 1996, sowie zuletzt Niess, Frank: *Die europäische Idee. Aus dem Geist*

„sektorale Teilintegration“ bezeichnen kann. Die sechs Mitgliedstaaten gaben zwar mit der Montanunion tatsächlich Teile ihrer nationalen Kompetenzen an die Gemeinschaft ab, allerdings beschränkte sich dieser Souveränitätstransfer zunächst auf die Regulierung der Märkte für Kohle und Stahl. Mit dem Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft von 1957 wurde zwar der Bereich ausgeweitet, in dem die Mitgliedstaaten ihre Souveränität gemeinsam und mit Hilfe der neuen Institutionen wie Kommission und Gerichtshof ausübten. Am Grundmuster der „sektoralen Teilintegration“ änderte sich aber – bis heute – nichts: Die Gemeinschaften durften und dürfen nach dem Prinzip der „begrenzten Einzelermächtigung“ nur dort handeln, wo es der Vertrag eindeutig regelt.⁴

Über die Jahre passten die Mitgliedstaaten die vertraglichen Grundlagen immer wieder neuen Gegebenheiten an – mit dem Ergebnis, dass es heute kaum noch ein Regelungsfeld gibt, in dem die europäische Ebene nicht über mehr oder minder großen Einfluss verfügt. Gleichzeitig ist die Regulationsintensität zwischen den Politikfeldern aber sehr unterschiedlich. Bereichen, in denen die Gemeinschaften eine umfassende Kompetenz haben (z.B. Währungsunion, Agrarpolitik, Handelspolitik) stehen andere gegenüber, in denen die Kompetenzen aufgeteilt sind und solche, die zwar unter dem Dach der Union angesiedelt sind, bei denen der Schwerpunkt der Kompetenzen aber noch eindeutig bei den Mitgliedstaaten liegt – insbesondere in den sog. „intergouvernementalen“ Säulen, aber auch in großen Teilen der Sozialpolitik.

Das Erfolgsgeheimnis der „sektoralen Teilintegration“

Schon daran wird deutlich, dass die Mitgliedstaaten in den vergangenen 50 Jahren, entgegen manchen Hoffnungen, nicht untergegangen sind. Im Gegenteil: Die in den 1950er Jahren geschaffenen Gemeinschaften konnten nur deshalb so schnell expandieren, weil sie den Mitgliedstaaten die Erreichung von Zielen versprachen, die die diese alleine nicht hätten erreichen können.⁵ Die Konsequenz dieser Konstellation ist, dass die EU

des Widerstands. Frankfurt am Main 2001.

⁴ Vgl. dazu Müller-Graff, Peter-Christian: Die Kompetenzen der Europäischen Union. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa-Handbuch. Bonn 1999, S. 778-801.

⁵ Diese These wird man ungeachtet des klassischen integrationstheoretischen Streits halten können, ob es Regierungen oder (möglicherweise transnational vernetzte) Interessengruppen sind, die als Triebkräfte des Integrationsprozesses fungieren. Vgl. den Überblick zur Theoriekontroverse Giering, Claus:

insbesondere dort schon stark ausgebaut ist, wo sie *allen* Beteiligten eine Mehrung ihres eigenen Nutzens in Aussicht stellt. Es sei dahingestellt, ob dieser Nutzen materieller Natur ist und/oder einer Übereinstimmung mit kulturell geprägten Wertdispositiven entspringt, fest steht, dass für jede Vertragsänderung und in vielen Politikbereichen sogar für jede einzelne Entscheidung im alltäglichen Geschäft Einstimmigkeit erforderlich ist. Wenngleich wir daher zu recht beklagen mögen, dass die Europäische Union heute nicht dort steht, wo wir sie gerne sehen würden, wenngleich wir bemängeln, dass die europäische Zusammenarbeit bei der Deregulierung der Märkte viel weiter vorangeschritten ist als bei der Flankierung der Marktintegration durch sozialstaatliche Standards, so wird man die Entscheidung für die „sektorale Teilintegration“ dennoch als ein Erfolgsgeheimnis der europäischen Integration bezeichnen können.

Denn im Großen und Ganzen konnte die europäische Politik dadurch einem Konflikt ausweichen, zu dem schon zu Beginn der Integration keine Aussicht auf Einigung bestand und bei dem heute die Meinungen mindestens genau so weit auseinander gehen wie damals: der Frage nach dem *Ziel* des europäischen Einigungsprozesses. Die Frage „Brauchen wir eine europäische Verfassung“ oder gar „Bundesstaat: ja oder nein“ konnte den Publizisten und Wissenschaftlern sowie nicht zuletzt den altersweisen Politikern überlassen werden, die nicht selten nach Ende ihrer Amtszeit zu Ergebnissen kamen, die sie in ihrer aktiven Zeit kaum vertreten hätten. Über den Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen oder die Regelung der gegenseitigen Anerkennung von Berufsabschlüssen ließ sich trefflich streiten – ja, es ließ sich sogar umso effizienter streiten, je weniger man dabei zugleich sein nationales *Credo* zur europäischen Frage ablegen und auch noch darüber Konsens herstellen musste.

Viele Bauherren, kein gemeinsamer Bauplan, dennoch rege Bautätigkeit

Im Ergebnis können wir daher die europäische Integration mit einem Haus vergleichen, das schrittweise gebaut worden ist. Es ist stabil, und wir erleben gerade, dass es sogar viele gibt, die ihre bescheidene Behausung gerne gegen ein Wohnrecht in diesem Haus eintauschen möchten. Aber: das Haus hat verschiedene Bauabschnitte, die auch in un-

terschiedlichen Baustilen erbaut worden sind. Immer wieder kam etwas dazu. Die Bauherren haben sich immer wieder zu Konferenzen getroffen, so wie neulich in Nizza, und haben entweder den einen oder anderen Teil angefügt oder auch den einen oder anderen Stützpfeiler eingezogen. Nicht selten ist auch das, was in der alltäglichen Bautätigkeit bereits durch provisorische Stützen schon stabilisiert worden war, durch eine tragende Wand ersetzt worden.⁶ Ob es sich dabei aber um ein Schloss, eine funktionale Wirtschaftsarchitektur oder ein solides Wohnhaus handelt, in dem sich die Menschen wohl fühlen können, ist aber bei Baubeginn nicht geklärt worden und bis heute zwischen den Bauherren umstritten.

Wenn jetzt intensiv über eine europäische Verfassung diskutiert wird, dann ist ein Problem sofort offensichtlich: Es handelt sich dabei um den Versuch, ein bereits bestehendes Haus nachträglich mit einem Bauplan zu versehen. Das ist um so schwieriger zu bewerkstelligen, als nicht nur die zukünftigen Bauabschnitte darin vorkommen sollen, sondern auch die schon bestehende Architektur, die ja Ergebnis jeweils mühsamer Kompromisse zwischen den Bauherren ist, verändert werden müsste. Es müssen also schon gute Gründe vorliegen, dieses konflikträchtige Thema anzupacken.

Das Motiv „Legitimation europäischer Politik“

Eine Analyse der Hintergründe und Begründungen für die aktuelle Verfassungsdiskussion offenbart aus meiner Sicht vor allem zwei Motive. Da ist zum einen das Problem der Legitimität und Akzeptanz der europäischen Politik, insbesondere in den Augen der Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten. Auch hier lohnt ein kurzer Blick in die Vergangenheit. Denn bis Anfang der 1990er Jahre stellte die Legitimität der EG/EU (scheinbar) kein wesentliches Problem dar. Für die meisten Bürgerinnen und Bürger erschien die EG als ein einigermaßen fernes Gebilde, das es gab, das, so hatte man gehört, wesentlich zur erstaunlichen Steigerung des Wohlstandes durch den Abbau von Handelshemmnissen beigetragen hatte, das ansonsten aber mit den Perspektiven für die ei-

⁶ Vgl. die Diskussion über die Funktion von Regierungskonferenzen im Integrationsprozess zwischen Moravcsik, Andrew: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. In: JCMS 31 (1993), S. 473-524, und Wincott, Daniel: Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism. In: JCMS 33 (1995), S. 597-609.

gene Lebensgestaltung nicht besonders viel zu tun hatte.⁷ Bis in die frühen 1990er Jahre erschien es daher ausreichend, dass die Bevölkerungen die europäische Integration *grundsätzlich* befürworteten, ohne dass diese in jeder Einzelheit das Bedürfnis hatten, aktiv mitbestimmen zu können.⁸ Die Konstruktion des in den Verträgen niedergelegten politischen Systems der EU ging bzw. geht ohnehin davon aus, dass es die Mitgliedstaaten sind, auf denen die EU beruht und insoweit die Frage der aktiven Partizipation auf europäischer Ebene zweitrangig ist. Die Gleichung ist einfach aufgestellt: Auf Ebene der Mitgliedstaaten, und nicht auf Ebene der EU, nehmen die Bürgerinnen und Bürger ihre demokratischen Rechte wahr, indem sie ihr nationales Parlament und damit indirekt auch ihre Regierung wählen, welche wiederum auf europäischer Ebene die Entscheidungen trifft.

Nun wäre das im Prinzip wohl auch heute noch unproblematisch, wäre nicht der Bereich der „in“ und „durch Europa“ behandelten Politikfelder derart dramatisch gewachsen. Da die Gesetzgebung der EU in großen Teilen direkte Wirkung in den Mitgliedstaaten hat und weil europäische Normen Vorrang vor dem nationalen Recht haben, ist mit dieser Expansion der Aufgaben und Zuständigkeiten der EU zugleich der Bereich gewachsen, in dem die Bürgerinnen und Bürger *unmittelbar* der Hoheitsgewalt der EU unterworfen sind. Die endgültige Einführung des Euro als Zahlungsmittel am 1.1.2002 wird das für jedermann deutlich machen. Erkennbar wird daher, dass das Ausmaß und die Intensität der Politikfelder, die auf europäischer Ebene bearbeitet werden, immer größer geworden ist, wohingegen die kulturellen, demokratischen und legitimatorischen Voraussetzungen damit nicht Schritt gehalten haben. Die Bevölkerungen fragen deshalb immer kritischer, warum sie zwar immer mehr Pflichten gegenüber der EU haben, ihre demokratischen Rechte aber im Wesentlichen nur in ihrem Heimatstaat wahrnehmen können.⁹

Hinzu kommt, dass – unabhängig von der Frage einer europäischen Verfassung – gegenwärtig Fragen auf der europäischen Tagesordnung stehen, die aufgrund ihrer Tragweite einer aktiven Legitimation der Bevölkerungen bedürfen. Ich nenne einige Beispiele

⁷ Vgl. dazu Anderson, Christopher J./Kaltenthaler, Karl C.: The Dynamics of Public Opinion toward European Integration, 1973-1993. In: European Journal of International Relations 2 (1996), S. 175-199.

⁸ Die neofunktionalistische Integrationstheorie hat dafür das Konzept des „permissive consensus“ geprägt, vgl. Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A.: Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community. Englewood Cliffs 1970, S. 38ff.

⁹ Dieser Widerspruch wird herausgearbeitet bei Preuß, Ulrich K.: Auf der Suche nach Europas Verfassung. In: Transit 17/1999.

le:

- a) Die Osterweiterung weckt schon jetzt in manchen Teilen jedenfalls der deutschen Bevölkerung Ängste vor Einwanderung, sinkenden Löhnen und Verlust des Arbeitsplatzes.
- b) Damit zusammenhängend, sind dringende Reformen der Finanzierung der EU, zumal der Agrar- und Strukturhaushalte, notwendig, die sicherlich nicht nur Gewinner haben wird.¹⁰
- c) Die Schaffung einer europäischen Verteidigungskapazität wird zwar allerorten als Ziel formuliert, doch herrscht nur wenig Klarheit darüber, welche politischen und auch finanziellen Folgen das hat und wer sie tragen soll.¹¹
- d) Die Einführung des Euro könnte in den Hochlohnländern mittelfristig zu einem Druck auf die Löhne führen; von Seiten der Industrieverbände wird dieses Ziel auch wenig verdeckt formuliert.¹²
- e) Zwar zeigen Meinungsumfragen, dass die Bürgerinnen und Bürger von der EU vor allem beim Kampf gegen organisierte Kriminalität ein entschlosseneres Einschreiten erwarten. Das könnte aber einen Einschnitt in lieb gewordene Traditionen und nationale Rechtssysteme bedeuten.¹³
- f) Immer lauter wird der Ruf, dass die EU auch auf dem Feld der Beschäftigungs- und Sozialpolitik eine aktivere Rolle spielen soll. Eine wichtige Voraussetzung dafür wäre aber ein Geist der Solidarität, der den Vorteil aller über kurzfristige Interessen einzelner Mitgliedstaaten stellt.¹⁴

Alle diese Felder haben eines gemein, nämlich, dass sie einer aktiven Legitimation der Bevölkerungen bedürfen, damit die erforderlichen Schritte auch dann gegangen werden können, wenn es zu Konflikten und Schwierigkeiten kommt. Denn: im Gegensatz zu 50 Jahren Integrationsgeschichte mehren sich jetzt die Bereiche, in denen es Gewinner und

¹⁰ Man denke etwa an die wenig verhohlene Taktik der spanischen Regierung, sich Zugeständnisse in Fragen der Erweiterung mit Garantien für Zuflüsse aus dem EU-Haushalt auch nach dem Beitritt mittel- und mittelosteuropäischer Staaten „ausgleichen“ zu lassen.

¹¹ Der virulente Streit über den Verteidigungshaushalt in Deutschland ist nicht zuletzt auch eine Auseinandersetzung über die finanziellen Folgen der Entwicklung der sog. Verteidigungsidentität.

¹² Zu diesem Problem die grundlegende Studie Busch, Klaus: Europäische Integration und Tarifpolitik. Lohnpolitische Konsequenzen der Wirtschafts- und Währungsunion. Köln 1994.

¹³ Siehe dazu Knelangen, Wilhelm: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit. Opladen 2001.

¹⁴ Siehe dazu Falkner, Gerda: Problemlösungsfähigkeit im europäischen Mehrebenensystem: Die soziale Dimension. In: Grande, Edgar/ Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.): Wie problemlösungsfähig ist die EU?

Verlierer geben wird.

Zwischen dem Legitimationsbedarf und der Bereitschaft der Bevölkerung, diese Legitimation aktiv zu geben, ist derzeit eine ziemliche Schere – jedenfalls in den großen Mitgliedstaaten.¹⁵ Um die anstehenden Probleme zu lösen, müsste sie aber geschlossen werden. Eine Verfassung scheint deshalb ein geeignetes Mittel zu sein, das herzustellen, woran es mangelt: an dem Gefühl, das Europa nicht nur eine technokratische Angelegenheit ist, sondern ein Projekt, das jeden Bürger und jede Bürgerin angeht und das von ihnen im Grundsatz getragen wird.

Das Motiv „Handlungsfähigkeit der europäischen Politik“

Neben dem Motiv der Legitimation ist es vor allem das Motiv der Handlungsfähigkeit der EU, das die aktuelle Diskussion antreibt. Denn es ist sicher kein Zufall, dass über die Verfassung in dem Moment gesprochen wird, in dem die bisher größte Erweiterungsrunde vor der Tür steht. Nicht weniger als 12 junge Demokratien Mittel- und Mitteleuropas wollen in die EU aufgenommen werden, zahlreichen Staaten, vor allem auf dem Balkan, soll darüber hinaus eine konkrete Beitrittsperspektive gegeben werden. Änderte sich an der Konstruktion der EU nichts Grundsätzliches, dann müssten die für sechs Mitgliedstaaten konzipierten Institutionen und Entscheidungsverfahren eine Zahl von 20, vielleicht eines Tages sogar 27 oder mehr Mitgliedern vertragen. Die Regierungskonferenz von Nizza hat Antworten auf diese Herausforderung gesucht. Die Ergebnisse waren bescheiden: Die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen gelang nur in wenigen wichtigen Feldern, sensible Felder wie die Sozial- oder der Steuerpolitik – im Zeitalter der Globalisierung Schlüsselfragen für die Zukunft Europas – werden weiterhin in der Einstimmigkeit verbleiben.¹⁶

Damit werden wir eine Situation vorfinden, in der Entscheidungsverfahren gelten, die für die weitgehend homogene EG-6 möglicherweise für ein nötiges Maß an Handlungsfähigkeit und Effizienz sorgen konnten, nicht aber in einer in jeder Hinsicht heterogener gewordenen EU-20 oder EU-27. Die Forderung nach einer Verfassung verbindet sich

Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Baden-Baden 2000, S. 283-311.

¹⁵ Vgl. Glaab, Manuela: Die Bürger in Europa. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa-Handbuch. Bonn 1999, S. 603-617.

¹⁶ Zu den Ergebnissen der Regierungskonferenz siehe Wessels, Wolfgang: Die Vertragsreform von Niz-

daher mit dem Wunsch, geeignete Strukturen zu schaffen, um Handlungsfähigkeit zu erhalten bzw. wiederzugewinnen, die durch die Erweiterung verloren zu gehen droht. Oder anders formuliert: Die Hoffnung besteht darin, in einer Verfassung Regeln verankern zu können, mit deren Hilfe Entscheidungen getroffen werden können, die derzeit und erst recht nicht in der Zukunft möglich sind bzw. sein werden.

Das „Integrationsdilemma“

Fasst man beide Motive zusammen, so wird deutlich, dass die EU sich seit Jahren immer stärker in einem Widerspruch befindet, der nicht einfach aufzulösen ist und deshalb als „Integrationsdilemma“ charakterisiert werden kann. Der Vertragsform nach handelt es sich bei der EU nach wie vor um einen Verbund von Mitgliedstaaten. Für diesen Verbund stellt sich zunehmend das Problem, eine für die Probleme der Gegenwart angemessene Politik zu formulieren. Selbst wenn es gelingen würde, durch eine großzügige Reform der Entscheidungsverfahren die jahrelangen Blockaden in einzelnen Politikfeldern aufzubrechen, so bliebe das Problem der Legitimation ungelöst. Denn die EU ist nicht nur ein Verbund von Mitgliedstaaten, sie ist seit dem Maastrichter Vertrag zugleich eine Gemeinschaft von Unionsbürgern. Implizit liegt darin das Versprechen, dass das Handeln der EU nicht nur dem Willen der Staaten entspricht, sondern auch dem Willen seiner Bürgerinnen und Bürger. Trotz der beachtlichen Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments kommen diese auf europäischer Ebene aber kaum vor. Kurzum: Wesentliche Projekte der EU bedürfen einer klareren Grundlage, vielleicht sogar einer Verfassungsgrundlage, weil in einer Verfassung die Grundlagen für problemangemessenes politisches Handeln der EU geregelt werden müssten und weil sie notwendig ist als Bezugspunkt für die Identität ihrer Bürgerinnen und Bürger.

Positionen in der gegenwärtigen Debatte

Ich komme damit zu der Frage, welche Vorschläge zur Verfassungsfrage derzeit vorliegen. Dazu zunächst eine Warnung: Insbesondere in der deutschen Diskussion wird der Begriff einer europäischen Verfassung häufig mit einer bundesstaatlichen Ordnung Eu-

ropas gleichgesetzt. Das ist aber nicht zwangsläufig der Fall. Noch nicht einmal muss derjenige, der das Wort „Verfassung“ im Munde führt, dabei eine völlig veränderte Europäische Union anvisieren. Denn es gibt ja insbesondere in der Rechtswissenschaft nicht wenige, die schon die gegenwärtigen Verträge als Verfassung ansehen. Und in der Tat: Die Verträge weisen wesentliche Kennzeichen einer Verfassung auf – man denke etwa an die Unionsbürgerschaft, das Unionsgebiet, die horizontale und vertikale Teilung der Gewalten durch Normen zu den Kompetenzen der EU gegenüber den Mitgliedstaaten sowie zu den Kompetenzen der Unionsorgane untereinander, ausführliche Normengerüste zu den Entscheidungsverfahren, Regelungen zum Beitritt und zur Änderung der Verträge. Was freilich fehlt, ist, dass das Vertragsgefüge bewusst als „Verfassung“ bezeichnet wird.

Die „Status quo“-Position

Allerdings: Auf einen bloßen Namenwechsel kommt es den Streitern für eine europäische Verfassung nicht an.¹⁷ Der Streit würde sich auch nicht lohnen. Deswegen möchte ich zunächst auf die Position zu sprechen kommen, die in der gegenwärtigen Diskussion nur wenig Aufmerksamkeit findet, die aber aus meiner Sicht keineswegs die am wenigsten bedeutende Position darstellt. Man könnte sie als „status quo“-Position bezeichnen. Wie die Bezeichnung bereits andeutet, soll sich nach dieser Position nichts Grundsätzliches ändern, d.h. das Prinzip der „sektoralen Teilintegration“ soll im Wesentlichen beibehalten werden. Die Regierungen würden in diesem Modell die entscheidenden Akteure bleiben, das Europäische Parlament allenfalls eine komplementäre Legitimationsinstanz. Keinesfalls soll es zu einer vollen parlamentarischen Kammer ausgebaut werden, weil dies die Handlungsfähigkeit des Rates und damit der Regierungen einschränken würde. Was die Kompetenzen der EU angeht, wird ggf. sogar an eine Rückführung einzelner Zuständigkeiten gedacht. Es mag uns nicht gefallen, aber man wird wohl sagen können, dass diese Position gute Aussichten hat, aus der Verfassungsdiskussion als Sieger hervorzugehen, weil alle politische Erfahrung insbesondere auf europäischer Ebene lehrt, dass es wesentlich einfacher ist, an einem bereits bestehenden Konzept weiterzu-

¹⁷ Wäre dem so, könnte man es dabei belassen, dem gegenwärtigen Primärrecht eine systematischere und transparentere Struktur zu geben. In diese Richtung weist beispielsweise Europäisches Hoch-

stricken als in bedeutenden Teilen umzusteuern.

Die „status quo“-Position hat darüber hinaus gute Argumente auf ihrer Seite. Das einfachste lautet: Es hat ja bisher auch ganz gut funktioniert. Dem wird man entgegen können, dass die politischen Herausforderungen so groß sind, dass sie mit dem bisherigen Instrumentarium nicht mehr angemessen zu bearbeiten sind. Ernst zu nehmender ist da schon der schlichte Hinweis, dass eine europäische Verfassung nicht nur Legitimität schaffen soll, sondern selber Legitimität bedarf.¹⁸ So stellte der britische Premierminister Blair in seiner Rede in der polnischen Börse am 6. Oktober 2000 fest: „Wir können Stunden damit verbringen, eine perfekte Form europäischer Demokratie zu konzipieren, ohne zu einem befriedigenden Ergebnis zu gelangen. Tatsache ist, dass die primären Quellen demokratischer Legitimation in Europa die direkt gewählten und repräsentativen Institutionen der Nationen Europas sind – die nationalen Parlamente und Regierungen.“ Es sei zwar nicht ausgeschlossen, dass in künftigen Generationen Europa seinen eigenen starken Demos – also ein europäisches Volk – entwickle, aber derzeit sei das nicht der Fall. Damit sei die zentrale Voraussetzung für eine europäische Verfassung nicht gegeben.¹⁹

Aber noch ein weiteres Argument stützt die „status quo“-Position, und auch darauf weist Blair hin. Was eigentlich, so lässt sich fragen, spricht dafür, dass sich mit einer neuen Verfassung politische Lösungen finden lassen, die im Rahmen der gegenwärtigen Vertragslage nicht gefunden werden? Mit anderen Worten: Wo soll der politische Wille herkommen, der gegenwärtig nicht in ausreichendem Maße vorhanden ist? Und: Warum sollten ausgerechnet jene Staaten, die aufgrund eigener Interessen ihre eigenen Kompetenzen in einem bestimmten Politikfeld hüten, diese auf dem „Altar einer europäischen Verfassung“ opfern? Es sollte nicht vergessen werden, dass Verfassungsfragen auch und in erster Linie Machtfragen sind, und in dieser Hinsicht würde eine europäische Verfassung sich von einer nationalen nicht unterscheiden.

Was hat die „status quo“-Position nun zu den oben beschriebenen Problemen der Legitimität und der Handlungsfähigkeit beizutragen? Die Frage der Legitimität der EU stellt sich für diese Richtung nicht wirklich, weil – wie am Beispiel Blairs gesehen – die nati-

schulinstitut: Basisvertrag für die Europäische Union. Florenz 2000.

¹⁸ Vgl. dazu Graf Kielmannsegg, Peter: Integration und Demokratie. In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration. Opladen 1996, S. 47-71.

¹⁹ Vgl. Rede des britischen Premierministers, Tony Blair, in der polnischen Börse am 6. Oktober 2000 in

onale Ebene als „Hort“ der Legitimität angesehen wird. Das Problem der Handlungsfähigkeit wird gesehen, aber es soll mit pragmatischen Verbesserungen angegangen werden. Blair beispielsweise schlug vor, den Europäischen Rat zu stärken, der zu Lasten der Kommission eine verbindliche Tagesordnung der europäischen Politik vorgeben sollte. Vertreter der nationalen Parlamente sollten in eine zweite Kammer des Europäischen Parlaments einziehen. An der formalen Gesetzgebung sollte sich diese Kammer nicht beteiligen, aber darauf achten, dass die europäische Ebene sich nicht zu viele Kompetenzen aneigne (Hüter des Subsidiaritätsprinzips). Ohnehin sei die gegenwärtige vertikale Kompetenzverteilung kritisch zu überprüfen.

Die Position der Verfassungsbefürworter

Die Vertreter, die sich für eine europäische Verfassung aussprechen, bemühen sich allesamt, zunächst in einem Punkt Entwarnung zu geben: Die EU soll nicht zu einem Superstaat werden und die bestehenden Mitgliedstaaten sollen ihre Staatlichkeit nicht verlieren. Unterhalb dieser Grundsatzposition gibt es viele Schattierungen. Dennoch lassen sich einige Kernpunkte nennen, die in den meisten Beiträgen, zumal jenen von deutscher Seite, ähnlich bewertet werden.

Zuerst wird übereinstimmend versucht, den Widerspruch zwischen dem „Europa der Nationalstaaten“ und dem „Europa der Bürger“ aufzulösen. Dabei geht es im Kern um die Frage nach der *horizontalen Gewaltenteilung*, also um die Frage, welche Kompetenzen die schon bestehenden bzw. neu zu gründende europäischen Institutionen haben sollen. In der Regel wird als Antwort auf dieses Problem eine *Parlamentarisierung* der EU vorgeschlagen, wobei sich besonders das Modell des Zwei-Kammer-Parlaments häufig findet. So hat Joschka Fischer in seiner Berliner Rede vor Studierenden der Humboldt-Universität in Berlin angeregt, es könne neben einer Staatenkammer, die entweder nach dem Vorbild des amerikanischen Senates oder nach dem Vorbild des deutschen Bundesrates konstruiert sein könne, eine Bürgerkammer mit Vertretern der nationalen Parlamente geben, die gleichberechtigt die Legislative einer zu schaffenden europäischen Föderation darstellen könnte.²⁰ Bundespräsident Rau hält dagegen ein gleichberechtig-

Warschau, gekürzt abgedruckt in: Internationale Politik 2/2001, S. 73-80.

²⁰ Vgl. Fischer, Joschka: Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäi-

tes Europäisches Parlament und den Ministerrat für diejenigen Organe, die zu einem 2-Kammer-Parlament umgestaltet werden sollten.

Von der Legislative soll die Exekutive, die sich derzeit Rat und Kommission teilen, schärfer abgegrenzt werden. Fischer nannte zwei Optionen, wonach entweder der Europäische Rat oder die Kommission zu einer europäischen Regierung ausgebaut werden könnten. Bundespräsident Rau bevorzugt demgegenüber eine parlamentarisch gewählte und verantwortliche Kommission als europäische Regierung, wobei er anregt, den Kommissionspräsidenten ggf. sogar direkt zu wählen.²¹

Zweitens wird in den Entwürfen der Verfassungsbefürwortern übereinstimmend festgestellt, dass eine europäische Verfassung eines Kompetenzkataloges bedarf. Damit wird die Frage der *vertikalen Gewaltenteilung* zwischen dem Verfassungsverbund und den Mitgliedstaaten gestellt. So einig sich die Befürworter sind, dass man eine solche Aufteilung der Kompetenzen braucht, so dürftig sind die konkreten Vorschläge in diese Richtung. Ein paar übliche Verdächtige (Strukturpolitik, Agrarpolitik) werden zuweilen genannt, aber über den Hinweis hinaus, dass es Politikbereiche gibt, in denen regionale oder nationale Instanzen vielleicht besser entscheiden können als die europäische Ebene, findet sich wenig Greifbares. Es handelt sich auch um ein überaus diffiziles Problem: Ein Feld, in dem beispielsweise die deutschen Bundesländer in der Sache angemessen eine Rückverlagerung der Kompetenzen anmahnen, könnte für Griechenland ein Feld sein, das unbedingt „bei Europa“ belassen bleiben sollte.²² Die ersten Versuche, sich auch nur in der Bundesrepublik Deutschland auf eine gemeinsame Position zu einigen, machen schon die Schwierigkeiten des Unterfangens deutlich.²³ In den allermeisten Feldern wird es deshalb wohl bei einer gemischten Kompetenz bei Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung bleiben. Und es sollte auch nicht vergessen werden, dass eine Diskussion über die Kompetenzordnung in der Verfassung gerade von den Gegnern der Konstitutionalisierung dazu genutzt werden könnte, sogar den „status quo“ in Frage zu stellen. So warnte beispielsweise der luxemburgische Ministerpräsident Jean-Claude

schen Integration. In: Bulletin der Bundesregierung 29/2000 vom 24.5.2000, S. 1-12.

²¹ Vgl. „Plädoyer für eine europäische Verfassung“, Rede von Bundespräsident Johannes Rau vor dem Europäischen Parlament in Straßburg am 4.4.2001, abgedruckt in: Blätter für deutsche und internationale Politik 5/2001, S. 630-634.

²² Siehe aber den Entwurf einer Kompetenzordnung bei Fischer, Thomas/Schley, Nicole: Europa föderal organisieren. Ein neues Kompetenz- und Vertragsgefüge für die Europäische Union. München 1999.

²³ Vgl. Schmuck, Otto: Die Diskussion über die europäische Verfassung. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 11 (2001), S. 117f.

Juncker nicht zu unrecht: „Die Regierungskonferenz 2004 darf keine Abbaukonferenz werden.“²⁴ Insofern könnte der Satz Relevanz beweisen, der sagt, ein guter Vertrag sei besser als eine schlechte Verfassung.

Als dritter Punkt findet sich in vielen Beiträgen die Forderung nach einer stärkeren Verankerung des grund- und menschenrechtlichen Schutzes in einer Verfassung. Tatsächlich haben Parlament, Kommission und Rat im Nachgang zum Europäischen Rat von Nizza eine Grundrechtecharta proklamiert.²⁵ Diese hat allerdings derzeit keinen verbindlichen Charakter. Selbst wenn sie Bestandteil einer europäischen Verfassung werden sollte, dann wird es sich auf jeden Fall um einen Grundrechtskatalog handeln, der das Handeln der europäischen Organe bindet und die nationalen Organe nur dort, wo sie europäisches Recht umsetzen. Die nationalen Grundrechtskataloge werden deshalb nicht aufgegeben werden, sie werden auch weiter benötigt.

Der „Post-Nizza“-Prozess ist in vollem Gange

Damit ist das Panorama der Positionen grob umrissen, die in der gegenwärtigen Diskussion über eine europäische Verfassung vertreten werden. Die Debatte steht erst am Anfang. Denn es herrscht im Moment noch ein entschiedenes „es könnte“ und „es sollte überlegt werden“ vor. Der Europäische Rat von Nizza hat sich auf die Einberufung einer neuen Regierungskonferenz für das Jahr 2004 geeinigt. Die Staats- und Regierungschefs wünschten sich die Aufnahme einer eingehenden und breiter angelegten Diskussion über die Zukunft der Europäischen Union.²⁶ Von einer europäischen Verfassung ist in dem entsprechenden Beschluss übrigens keine Rede. Dennoch: Der Post-Nizza-Prozess ist schon in vollem Gange. Man wird schon jetzt sagen können, dass seit den Diskussionen über einen europäischen Bundesstaat Ende der 1940er Jahre über das Thema der Verfassung nicht mehr so intensiv gesprochen worden ist. Und ich will auch gerne sagen, dass ich mich dem Anliegen der Verfassungsbefürworter im Wesentlichen anschließe. Ich bin überzeugt, dass wir eine solide Grundlage brauchen, damit die EU die Aufgaben der Zukunft meistern kann – und das sowohl mit Blick auf die Sachprob-

²⁴ Zit. nach Guérot, Ulrike: Eine Verfassung für Europa. Neue Regeln für den alten Kontinent? In: Internationale Politik 2/2001, S. 28-36.

²⁵ Siehe dazu Knelangen, Willhelm/Varwick, Johannes: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Grundrechtslyrik oder Signalwirkung? In: Gegenwartskunde 49 (2000), S. 467-471.

leme als auch mit Blick auf die brüchig gewordene Akzeptanz. Das hängt übrigens auch miteinander zusammen. Denn eine technokratische und noch dazu handlungsunfähige EU wird auf Dauer die Zustimmung der Bevölkerungen nicht finden können. Eine europäische Verfassung ist daher eine ebenso faszinierende wie in der Sache notwendige Perspektive.

Kritisch-konstruktive Perspektiven

Aber gerade weil ich zu den Befürwortern gehöre, möchte ich einige Aspekte anreißen, die man im Hinterkopf haben sollte, wenn man für eine europäische Verfassung votiert. Zuerst einmal: Wie soll die neue Verfassung ins Leben gerufen werden? Wird es ausreichen, dass die nationalen Regierungen und Parlamente zustimmen? Ich denke: Nein. Denn wenn richtig ist, dass eine Verfassung der „Inbegriff einer durch Recht konstituierten und durch Recht organisierten guten politischen Ordnung“ ist, „in der die Träger dieser Ordnung einander als freie und gleiche Subjekte anerkennen“²⁷, dann können die Bürgerinnen und Bürger vom Prozess der Verfassungsgebung und -ratifizierung nicht ausgeschlossen sein. Andererseits: Die Annahme, dass die Bevölkerungen der Mitgliedstaaten geradezu begeistert auf eine europäische Verfassung warten, wird man einer genauen Prüfung unterziehen müssen.²⁸ Es bedarf eines intensiven Diskussionsprozesses, der den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zur aktiven Zustimmung gibt. Gegenwärtig scheint es einmal mehr, dass die Vorschläge der Politik den Blickwinkeln der Bevölkerungen enteilt sind – es wird Zeit, dass diese Lücke geschlossen wird. Sonst wird sich auf höherem Niveau fortsetzen, was bereits jetzt wortreich – und sinnfälligerweise ausgerechnet von den politischen Entscheidungsträgern – beklagt wird: Europa bliebe dann ein Elitenkonzept, wenn auch die Verfassungsjuristen für eine Zeit lang an die Stelle der sprichwörtlichen Technokraten treten mögen. Dies gilt umso mehr, als in einigen Mitgliedstaaten, auch in der Bundesrepublik Deutschland, die Möglichkeit einer Zustimmung durch Plebiszit gar nicht besteht.

Zweitens: Ich hatte bereits angedeutet, dass die aktuelle Konjunktur von Forderungen

²⁶ Vgl. Schmuck, Otto: a.a.O.

²⁷ Vgl. Preuß, Ulrich K.: a.a.O.

²⁸ Zu diesem Aspekt insbesondere Wiener, Antje: Zum Demokratiedilemma europäischer Politik: Symbole und Inhalte der Verfassungsdebatte. Universität Bremen. Jean-Monnet-Working Paper 2001/1.

nach einer europäischen Verfassung nicht gleichzusetzen ist mit einer großen Chance auf Realisierung. Zunächst wird eine Zustimmung derjenigen Staaten nötig sein, die sich der europäischen Verfassung anschließen wollen. Welche werden das sein? In seiner Rede vor dem Deutschen Bundestag bezeichnete der französische Präsident Chirac am 27. Juni 2000 eine europäische Verfassung zwar als eine langfristige Perspektive.²⁹ Konkret wurde er aber nur selten und reihte statt dessen einen Überprüfungsauftrag an den anderen. Wo er konkret wurde, nämlich bei einem flexiblen Koordinierungsmechanismus, erinnerten seine Ausführungen eher an traditionelle französische Positionen der 1960er Jahre. Nun muss man den französischen Präsidenten nicht absichtlich missverstehen wollen, aber nicht nur sein Beitrag deutet darauf hin, dass in Frankreich deutliche Vorbehalte gegenüber einem qualitativen Sprung bestehen, zumal einem, der einem Bundesstaat auch dann nahe kommt, wenn man ihn, wie Fischer, ausdrücklich nicht so nennen will.³⁰ Was bedeutet das? Wenn selbst Frankreich als wichtigster Partner Deutschlands Vorbehalte anmeldet, darf man bei einer Reihe von anderen Mitgliedstaaten erst recht skeptisch sein.

Deswegen mein dritter Punkt: Ein europäischer Verfassungssprung, wenn er denn kommt, wird zu einer Zweiteilung der EU führen. Es werden nicht alle Mitglieder teilnehmen, statt dessen wird sich ein Kern bilden. Fischer spricht zwar offen von einem „Gravitationszentrum“, auch Chirac redet von einer europäischen „Avantgarde“, die voran gehen müsse. Auch ich sehe für die Zukunft zu einer Differenzierung der Integration – ob mit oder ohne Verfassung – keine Alternative. Aber: Die Konsequenzen dieser Entwicklung sind noch nicht durchdacht. Einmal angenommen, die Bildung des Kerns ließe sich einigermaßen konfliktfrei gestalten – und das ist keineswegs sicher –, dann bliebe doch zu klären, wie die Beziehungen zwischen dem Kern und dem Rest der EU gestaltet werden können. Wie die Antwort aussieht, ist völlig offen. Was aber feststehen dürfte, ist, dass es vermutlich nicht transparenter und einheitlicher wird, sondern kompliziert bleibt. Wird der Verfassungsverbund, oder auch: die Föderation, mit einer Stimme gegenüber den anderen Mitgliedern der EU sprechen? Oder bleibt die Vielzahl der Positionen auch künftig ein Kennzeichen der europäischen Politik? Wenn der Ver-

²⁹ Vgl. Chirac, Jacques: Mit Deutschland und Frankreich eine „Avantgarde“-Gruppe bilden. Abgedruckt in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28.6.2000, S. 10-11.

³⁰ Zum deutsch-französischen Verhältnis in der Verfassungsfrage siehe Busse, Christian: Braucht Europa einen Kern? Zur gegenwärtigen Diskussion um die Zukunft der europäischen Integration. In: Aus

fassungsverband in vielen Politikfeldern weiter geht als der Rest, wo ist dann noch das einigende Band zwischen den Parteien? Kann es nicht sein, dass es Mitgliedstaaten gibt, die zwar sachlich zu einer tiefen Zusammenarbeit bereit sind, aber nicht zu einer Verfassung? Haben die anderen Staaten einen Anspruch auf Mitsprache bei der Politik der Föderation, wenn deren fundamentale Interessen berührt sind?

Bis jetzt habe ich angenommen, dass die Bildung des Kerns konfliktfrei vor sich geht. Für ebenso wahrscheinlich halte ich aber viertens, dass es zu grundsätzlichen Auseinandersetzungen im Prozess der Verfassunggebung kommt. Denn immerhin, und das darf nicht unterschätzt werden, geht es dabei um die Klärung der fundamentalen Frage nach den Beziehungen zwischen den europäischen Staaten für die kommenden Jahre und Jahrzehnte. Täuschen wir uns nicht: Schon die letzte Regierungskonferenz hat gezeigt, dass es selbst zwischen alten Partnern wie Deutschland und Frankreich zu ernsthaftem Streit über die Frage kommen konnte, ob die 80 Millionen Deutschen im Ministerrat mit einer Stimme mehr vertreten werden als die 60 Millionen Franzosen. Oder auch: Die Spanier demonstrieren derzeit mit großem Selbstbewusstsein, dass sie sich jeden Fortschritt bei der Osterweiterung in barer Münze auszahlen lassen. Wie viel schwieriger sind die Fragen, die nun geklärt werden müssten. Es ist nicht angezeigt, Teufel an die Wand zu malen. Aber es sollte in Erinnerung gerufen werden, dass Konflikte auch im heutigen friedlichen Europa dort vorprogrammiert sind, wo es um die grundsätzliche Frage von Macht und Einfluss geht.

Mein fünfter Punkt. Die gegenwärtige Diskussion über die europäische Verfassung ist zu großen Teilen eine Debatte über das, was Juristen das „Staatsorganisationsrecht“ nennen. Ein organisatorischer Rahmen ist wichtig, das ist keine Frage. Aber er ist kein Selbstzweck. Er soll dazu dienen, politische Ziele umzusetzen, auf die man sich nach einer Phase des Streits geeinigt hat – wenn möglich und nötig, mit der Mehrheit der Stimmen. Darauf hat der französische Premierminister in seiner programmatischen Rede mit großem Ernst hingewiesen, als er hervorhob, die Debatte über die Zukunft Europas dürfe sich nicht „auf Fragen der Institutionen und ihrer Reformierung beschränken. Europa ist zunächst ein politisches Vorhaben, eher ein ‚Inhalt‘ als ein ‚Behältnis‘ (Hervorhebung i.O.“³¹ Derzeit ist aber nur schemenhaft zu erkennen, welches politische Pro-

Politik und Zeitgeschichte B 47/2000, S. 3-12.

³¹ Die Rede Jospins ist abgedruckt in: Frankfurter Rundschau vom 5.6.2001.

jekt mit dem Ziel einer Verfassung verbunden ist. Welche Rolle soll Europa in der Welt des 21. Jahrhunderts spielen? Was kann, darf und soll europäisches Militär künftig tun? Soll das europäische Sozialmodell verteidigt werden, oder sollen sich neoliberale Antworten weiter durchsetzen? Ist das zersplitterte europäische Polizei- und Strafrecht eine angemessene Antwort auf die Herausforderung der organisierten Kriminalität? Soweit ich es sehe, hat der französische Premierminister mit seiner Rede der Debatte einen neuen Einschlag gegeben, indem er – insbesondere im Gegensatz zu deutschen Stimmen – die Finalitätsdiskussion politisch „gefüllt“ hat. Es wäre zu einfach, wie in Teilen der deutschen Presse, seine Einlassungen als Absage an eine Vertiefung der Integration zu interpretieren. Denn diese macht sich nicht nur an weiteren Rechten des Europäischen Parlaments fest. Um es auf den Punkt zu bringen: Die Bürgerinnen und Bürger können zu recht eine Vergrößerung der Transparenz und eigene Möglichkeiten zur Einflussnahme erwarten. Mindestens gleichberechtigt wird aber auch auf die Inhalte der Politik geschaut, auf die politische Gestaltung der Lebensverhältnisse der Menschen. In dieser Hinsicht werden Antworten auf Jospins Vorschläge, beispielsweise für eine europäische Wirtschaftsregierung oder eine operative europäische Kriminalpolizei, folgen müssen.

Und schließlich mein letzter Punkt. Man muss offen sagen, dass die Verfassungsdiskussion im Wesentlichen auf Hoffnungen beruht – Hoffnungen darauf, dass sich nach der Verabschiedung der Verfassung eine gemeinsame europäische Identität bildet, die die nationalen Identitäten nicht ersetzt, aber wenigstens komplementär dazu besteht. Hoffnungen auch auf die Herausbildung von europäischen Parteien, die glaubwürdige politische Entwürfe in gesunder Konkurrenz zueinander vertreten. Hoffnung auf eine breitere politische Öffentlichkeit für Europa, in der die Bürgerinnen und Bürger gemeinsam über die Lösung politischer Probleme diskutieren können. Hoffnungen schließlich auf eine gute Politik und auf die Meisterung der anstehenden Herausforderungen. Ob diese Hoffnungen sich bestätigen, kann niemand sagen.

Was man aber sagen kann, ist, dass jetzt geeignete Schritte gegangen werden müssen, damit die Hoffnungen überhaupt eine Chance auf Erfüllung haben. Denn der aktuelle Charakter der EU wird eine gemeinsame Identität, eine europäische Öffentlichkeit und eine im Grundsatz krisenfeste Akzeptanz nicht herstellen können. Vielleicht ist es angesichts der großen Probleme, die mit dem Verfassungsprojekt verbunden sind, für eine

Übergangszeit ratsam, die mutigen Verfassungsforderungen als das anzusehen, was sie im Kern sind: engagierte Plädoyers dafür, bei aller Erweiterung die Vertiefung nicht zu vergessen; Bekräftigungen des Willens, es jetzt nicht zu einem Stillstand kommen zu lassen; Bekundungen des eigenen Ernstes, das europäische Haus weiter zu bauen.

Wenn es gelänge, die Vertiefung der Integration voranzutreiben, wäre schon viel gewonnen. Das wird nämlich nicht einfach, und es werden auch nicht mehr alle gleichermaßen mitmachen. Und hier haben die Verfassungsbefürworter Recht: Wenn die Vertiefung weiter geht, dann stellt sich die Frage nach einer Verfassung ohnehin in nicht mehr allzu ferner Zukunft. Deswegen ist es gut, die Wege für diesen Prozess jetzt zu bahnen – und zwar mit klarem Blick und Verantwortungsbewusstsein für die Probleme, aber eben auch für die großen Chancen.