
Wilhelm Knelangen

Eine Verfassung als Ausweg aus dem Integrationsdilemma?

Anmerkungen zur Debatte über die Finalität Europas



Wilhelm Knelangen, geb. 1971 in Friesoythe/Niedersachsen, Studium der Politikwissenschaft, Neuen Geschichte und Publizistik in Münster, 2001 Promotion im HBS-Promotionskolleg „Europäische Integration“ an der Universität Osnabrück mit einer Arbeit zur europäischen Zusammenarbeit im Politikfeld innere Sicherheit, ist derzeit wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Osnabrück.

Über die Zukunft der europäischen Integration zu sprechen, heißt derzeit vor allem, sich zur Frage nach einer europäischen Verfassung zu erklären. Nur wenige Monate, nachdem während der Regierungskonferenz in Nizza die Neufassung der Stimmgewichtung im Rat der EU geeignet war, den Schatten einer tief greifenden Krise der Union an die Wand zu malen, wird die Liste derjenigen immer länger, die als Staats- oder Regierungschef, Außenminister, Parteivorsitzender oder auch als Privatperson die Notwendigkeit bzw. die Entbehrlichkeit eines verfassungspolitischen Sprunges abwägen.¹ Es muss sich also etwas Grundsätzliches getan haben in Europa. Denn im politischen Raum blieb die Erörterung der europäischen Verfassungsfrage bis vor kurzem ein vielleicht reizvolles, für die Gestaltung der europäischen Agenda aber kaum relevantes Glasperlenspiel. Nicht zuletzt wegen der überwiegend unausgesprochenen, jedenfalls aber bestehenden unterschiedlichen Grundsatzpositionen der einzelnen Regierungen wurden entsprechenden Fragen in aller Regel mit kategorischen Hinweisen wie „allenfalls in vielen Generationen erreichbar“ oder „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 Neufassung der Zielgebiete der europäischen Strukturfonds oder auch die Absicherung staatlicher Subventionen für den VW-Konzern in Sachsen.

1 Regelmäßige Dokumentationen der einschlägigen Erklärungen finden sich beispielsweise in der Zeitschrift „Internationale Politik“.

Dieser Beitrag will die Frage erhellen, warum die Diskussion über eine europäische Verfassung gerade jetzt geführt wird, welche Positionen zu dieser Frage vertreten werden und welche Probleme mit dem Prozess der Verfassunggebung für die EU verbunden sind.

Das Prinzip der „sektoralen Teilintegration“: viele Bauherren, kein gemeinsamer Bauplan, rege Bautätigkeit

Zur Beantwortung dieser Fragen lohnt zunächst ein Blick auf die Ursprünge der Integration.² Wenngleich die Idee einer europäischen Einigung in der unmittelbaren Nachkriegszeit quer durch die politischen Lager in Europa eine gleichermaßen faszinierende wie viel versprechende Perspektive für die Sicherung nachhaltigen Friedens und wirtschaftlichen Wohlstands war, so herrschte dennoch erheblicher Streit über die Frage, wie diese Einigung hergestellt werden und welche Form sie annehmen sollte. Auf der einen Seite standen die „Unionisten“, die für eine Union von weiterhin souveränen Nationalstaaten nach dem Prinzip der Regierungszusammenarbeit eintraten. Auf der anderen Seite verfochten die „Föderalisten“ das Ziel der Schaffung eines europäischen Bundesstaates. Aufgabe einer verfassunggebenden Versammlung sollte es sein, eine europäische Verfassung auszuarbeiten, in der die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten, die Zuständigkeiten der Organe der Föderation und auch die Grundrechte im Einzelnen geregelt sein sollten.

Wir wissen heute, dass sich weder die eine noch die andere Richtung durchgesetzt hat. Die 1951 gegründete Montanunion war mehr als ein Staatenbund, sie war aber ebenfalls alles andere als ein Bundesstaat. Stattdessen setzte sich die Methode der „sektoralen Teilintegration“ durch: 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. In der Folge wurde zwar, mit den Vertragsreformen von Rom (1957), Luxemburg (1985), Maastricht (1991), Amsterdam (1997) und Nizza (2000), der Bereich stetig ausgeweitet, in dem die Mitgliedstaaten ihre Souveränität gemeinsam ausübten. Als Ergebnis eines fünfzigjährigen Prozesses können wir heute sogar feststellen, dass es kaum noch ein Regelungsfeld gibt, in dem die europäische Ebene nicht über einen - mehr oder minder großen - Einfluss verfügt. Am Grundmuster der „sektoralen Teilintegration“ änderte sich aber - bis heute - nichts: Die EG bzw. die EU durfte und darf nach dem Prinzip der „begrenzten Einzelermächtigung“ nur dort handeln, wo es die Verträge eindeutig vorsehen.

Da für jede Vertragsänderung die Zustimmung aller Mitgliedstaaten erforderlich ist, ist die EU insbesondere in jenen Bereichen mit Kompetenzen ausgestattet worden, in denen *alle* Beteiligten eine Mehrung ihres eigenen Nutzens erwarten konnten. Wenngleich man daher beispielsweise beklagen mag, dass die Deregulierung der Märkte viel weiter vorangeschritten ist als die 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 die europäische Politik konnte dadurch einem Konflikt ausweichen, der die Mitgliedstaaten vor fünfzig Jahren ebenso spaltete wie heute: der Frage nach dem Ziel des europäischen Einigungsprozesses. Über den

2 Siehe dazu und für das Folgende Wilfried Loth, *Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration*, 3. Aufl., Göttingen 1996.

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.

Im Ergebnis läßt sich die europäische Integration daher 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 unterschiedlichen Baustilen erbaut worden sind. Die Bauherren haben immer wieder angebaut oder auch den einen oder anderen Stützpfiler eingezogen. Ob es sich bei dem Gebäude um ein Schloss, eine funktionale Wirtschaftsarchitektur oder ein solides Wohnhaus handelt, in dem sich die Menschen wohl fühlen können, ist bei Baubeginn nicht geklärt worden und bis heute zwischen den Bauherren umstritten. Wenn jetzt intensiv über eine europäische Verfassung diskutiert wird, dann wird ein Problem sofort offensichtlich: Es handelt sich dabei um den Versuch, ein bereits bestehendes Haus nachträglich mit einen Bauplan zu versehen. Das ist umso 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 konfliktträchtige Thema anzupacken.

Die Motive der Verfassungsdebatte: Legitimation und Handlungsfähigkeit

Das erste Motiv der aktuellen Verfassungsdiskussion ist das Problem der Legitimation der europäischen Politik. Bis Anfang der 1990er Jahre konnte diese Frage mit dem Hinweis beschieden werden, dass es die Mitgliedstaaten sind, auf denen die EU beruht und die Frage der aktiven Partizipation auf europäischer Ebene insoweit zweitrangig ist. Die Gleichung ist einfach aufgestellt: Auf der Ebene der Mitgliedstaaten 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. Mit der Expansion der Aufgaben und Zuständigkeiten der EU ist zugleich der Bereich gewachsen, in dem die Bürgerinnen und Bürger *unmittelbar* der Hoheitsgewalt der EU unterworfen sind, während die kulturellen, demokratischen und legitimatorischen Voraussetzungen damit nicht Schritt gehalten haben. Immer kritischer wird deshalb gefragt, warum die Bürgerinnen und Bürger zwar immer mehr Pflichten gegenüber der EU haben, ihre demokratischen Rechte aber im Wesentlichen nur in ihrem Heimatstaat wahrnehmen können.³

Hinzu kommt, dass gegenwärtig Fragen auf der europäischen Tagesordnung stehen, die aufgrund ihrer Konfliktträchtigkeit einer aktiven Legitimation der Bevölkerungen bedürfen. Nur vier Beispiele:

3 Dieser Widerspruch wird herausgearbeitet bei Ulrich K. Preuß, Auf der Suche nach Europas Verfassung, in: Transit 17/1999. Siehe auch Manuela Glaab, Die Bürger in Europa, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Europa-Handbuch, Bonn 1999, S. 603-617.

- Die Erweiterung weckt schon jetzt in manchen Teilen jedenfalls der deutschen Bevölkerung Ängste vor Einwanderung, sinkenden Löhnen und Verlust des Arbeitsplatzes.
- Damit zusammenhängend, sind Reformen der Agrar- und Strukturhaushalte notwendig, die sicherlich nicht nur Gewinner haben werden.
- Die Schaffung einer europäischen Verteidigungskapazität ist zwar politisch vereinbart, doch herrscht nur wenig Klarheit darüber, welche politischen und auch finanziellen Folgen das hat und wer sie tragen soll.⁴
- Wenn die EU auf dem Feld der Beschäftigungs- und Sozialpolitik eine aktivere Rolle spielen soll, dann wäre ein Geist der Solidarität nötig, der den Vorteil aller über kurzfristige Interessen einzelner Mitgliedstaaten stellt.

Um diese Herausforderungen zu meistern, reicht eine Legitimation nicht aus, die an jeder einzelnen Entscheidung ihre Brüchigkeit beweist. 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 politisch wohl entscheidendere Motiv ist die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der EU. Es ist zweifellos kein Zufall, dass über eine Verfassung im Angesicht der bisher größten Erweiterungsrunde nachgedacht wird. Mit nicht weniger als 12 Staaten wird über einen Beitritt verhandelt, zahlreichen Staaten, vor allem auf dem Balkan, ist eine Beitrittsperspektive gegeben worden. Änderte sich an der Konstruktion der EU nichts Grundsätzliches, dann würden Entscheidungsverfahren gelten, die in der weitgehend homogenen 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 Regierungskonferenz von Nizza hat nur bescheidene Antworten auf diese Herausforderung gefunden: Die Ausweitung der Mehrheitsentscheidung gelang nur in wenigen wichtigen Feldern, sensible Bereiche wie die Sozial- oder der Steuerpolitik werden weiterhin in der Einstimmigkeit verbleiben. Die Forderung nach einer Verfassung verbindet sich daher mit dem Wunsch, geeignete Regeln zu verankern, mit deren Hilfe Entscheidungen getroffen werden können, die derzeit und erst recht nicht in der Zukunft möglich sind bzw. sein werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Verfassungsdebatte den Versuch darstellt, einen Ausweg aus einem „Integrationsdilemma“ zu finden: Der Vertragsform gemäß handelt es sich bei der EU nach wie vor um einen Verbund von Mitgliedstaaten. Für diesen Verbund stellt sich zunehmend das Problem, für die Probleme der Gegenwart angemessene Politiken 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 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

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

politisches Handeln der EU geregelt werden müssten und weil sie notwendig ist als Bezugspunkt für die Identität ihrer Bürgerinnen und Bürger.

Die „Status quo“-Position

Die Forderung nach einer Verfassung findet keineswegs ungeteilten Beifall. Für die Verfechter des „Status quo“ soll sich nichts Grundsätzliches ändern, d.h. das Prinzip der „sektoralen Teilintegration“ soll 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 gegebenenfalls sogar an eine Rückführung einzelner Zuständigkeiten gedacht. Man wird nicht fehl gehen, wenn man dieser Position gute Aussichten bescheinigt, 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 weiterzustricken 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. Ernst zu nehmender ist da schon der schlichte Hinweis, dass eine europäische Verfassung nicht nur Legitimation schaffen soll, sondern selber der Legitimation bedarf.⁵ So stellte der britische Premierminister Blair in seiner Rede in der polnischen Börse am 6. Oktober 2000 fest: „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* entwickle, aber derzeit sei das nicht der Fall. Damit sei die zentrale Voraussetzung für eine europäische Verfassung nicht gegeben.⁶ Noch ein weiteres Argument stützt die „Status quo“-Position. 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.

Während sich die Frage der Legitimation für die Verfechter des „Status quo“ nicht tatsächlich stellt, weil die nationale Ebene als „Hort“ der Legitimität angesehen wird, wird das Problem der Handlungsfähigkeit durchaus gesehen. Es soll aber mit pragmatischen Verbesserungen angegangen werden. Blair schlug beispielsweise vor, den Europäischen Rat zu stärken, der zu Lasten der Kommission eine verbindliche Tagesordnung der europäischen Politik vorgeben solle. Vertreter der nationalen Parlamente sollten in eine zweite Kammer

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

6 Vgl. Rede des britischen Premierministers Tony Blair in der polnischen Börse am 6. Oktober 2000 in Warschau, gekürzt abgedruckt in: Internationale Politik 2/2001, S. 73-80.

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. 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 markieren, 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 Außenminister Joschka Fischer in seiner Berliner Rede 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.⁷ Bundespräsident Rau hält dagegen ein gleichberechtigtes Europäisches Parlament und den Ministerrat für diejenigen Organe, die zu einem Zwei-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 möglicherweise sogar direkt zu wählen.⁸

Zweitens wird in den Entwürfen der Verfassungsbefürworter 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 sind die Befürworter, 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

7 Vgl. Joschka Fischer, Vom Staatenverbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, in: Bulletin der Bundesregierung 29/2000 vom 24.5.2000, S. 1-12.

8 Vgl. „Plädoyer für eine europäische Verfassung“, Rede von Bundespräsident Johannes Rau vor dem Europäischen Parlament in Straßburg am 4. April 2001, abgedruckt in: Blätter für deutsche und internationale Politik 5/2001, S. 630-634.

deutschen Bundesländer in der Sache angemessen eine Rückverlagerung der Kompetenzen anmahnen, könnte für Griechenland ein Feld sein, das unbedingt „bei Europa“ belassen bleiben sollte.⁹ Die ersten Versuche, sich auch nur in der Bundesrepublik Deutschland auf eine gemeinsame Position zu einigen, machen schon die Schwierigkeiten des Unterfangens deutlich.¹⁰ 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.

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.¹¹ 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 Grundrechtekatalog 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.

Kritisch-konstruktive Perspektiven

Damit sind die beiden Positionen grob umrissen, die in der gegenwärtigen Diskussion über eine europäische Verfassung vertreten werden. Zwar herrscht momentan noch ein entschiedenes „Es könnte“ und „Es sollte überlegt werden“ vor. Gleichwohl: Der Europäische Rat von Nizza hat sich auf die Einberufung einer neuen Regierungskonferenz für das Jahr 2004 geeinigt und die Aufnahme einer eingehenden und breiten Diskussion über die Zukunft der EU angeregt.¹² Im Zuge dieses „Post-Nizza-Prozesses“ scheint die Einsicht zu wachsen, dass die EU eine solide Grundlage braucht, damit sie die Aufgaben der Zukunft meistern kann - und das sowohl mit Blick auf die Sachprobleme als auch mit Blick auf die brüchig gewordene Akzeptanz.

Dennoch seien abschließend einige Aspekte angerissen, die im Rahmen der gegenwärtigen Debatte nicht vergessen werden sollten, gerade dann, wenn man zu den Verfassungsbefürwortern gehört. Zuerst einmal: Wie soll die neue Verfassung ins Leben gerufen werden? Wird es ausreichen, dass, wie bisher, die nationalen Regierungen und Parlamente zustimmen? Wohl kaum: 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“,¹³ 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

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

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

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

12 Vgl. Schmuck, *Diskussion*.

13 Vgl. Preuß, *Suche*.

- gerade im Lichte des irischen Referendums - einer genauen Prüfung unterziehen müssen.¹⁴ Gegenwärtig scheint es einmal mehr so zu sein, 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.

Zweitens: Die aktuelle Konjunktur von Forderungen nach einer europäischen Verfassung ist nicht gleichzusetzen 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.¹⁵ Konkret wurde er aber nur selten und reihte stattdessen 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.¹⁶ Wenn selbst Frankreich als wichtigster Partner Deutschlands Vorbehalte anmeldet, darf man bei einer Reihe von anderen Mitgliedstaaten erst recht skeptisch sein.

Deswegen drittens: Ein europäischer Verfassungssprung würde zu einer Zweiteilung der EU führen. Es werden nicht alle Mitglieder teilnehmen, stattdessen wird sich ein Kern bilden. Fischer spricht zwar offen von einem „Gravitationszentrum“, auch Chirac redet von einer europäischen „Avantgarde“, die voran gehen müsse. Nun wird es zu einer Differenzierung der Integration - ob mit oder ohne Verfassung - wohl keine Alternative geben. Aber: Die Konsequenzen dieser Entwicklung sind noch nicht durchdacht. Einmal angenommen, die Bildung des Kerns ließe sich einigermaßen konfliktfrei gestalten, 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, sondern komplizierter wird. 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 Verfassungsverbund in vielen Politikfeldern weiter geht als der Rest, wo ist dann noch das einigende Band zwischen den Parteien?

Ebenso wahrscheinlich ist 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

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

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

16 Zum deutsch-französischen Verhältnis in der Verfassungsfrage siehe Christian Busse, Braucht Europa einen Kern? Zur gegenwärtigen Diskussion um die Zukunft der europäischen Integration, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 47/2000, S. 3-12.

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. Wie viel schwieriger sind die Fragen, die nun geklärt werden müssten. Es ist nicht angezeigt, den 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.

Die gegenwärtige Diskussion über die europäische Verfassung ist fünftens zu großen Teilen eine Debatte über das, was Juristen das „Staatsorganisationsrecht“ nennen. Ein organisatorischer Rahmen ist wichtig. 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 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).“¹⁷ Derzeit ist aber nur schemenhaft zu erkennen, welches politische Projekt 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? So weit 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. Die Bürgerinnen und Bürger können zu recht eine Vergrößerung der Transparenz und eigenen 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.

Sechstens wird man offen sagen müssen, 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 krisenfesten 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

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

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.