

Jo Leinen \*

## Die Kosten der Nicht-Verfassung

November 2006

Fast zwei Jahre nach der Unterzeichnung der Europäischen Verfassung in Rom werden die Nachteile sichtbar, dass der neue Europa-Vertrag nicht wie beabsichtigt am 1. November 2006 in Kraft treten kann. Wichtige Kompetenzen und Instrumente fehlen der Europäischen Union, um Krisen und Herausforderungen zu lösen. In den letzten Monaten gibt es mehrere Beispiele, die sichtbar machen, welche erheblichen Nachteile dadurch eintreten, dass die EU mit dem Nizza-Vertrag arbeiten muss und nicht auf den Verfassungs-Vertrag zurückgreifen kann. Der Zustand der Nicht-Verfassung erzeugt „Kosten“ für Europa und seine Bürger.

### Europäische Außenpolitik

Die Europäische Union spricht in wichtigen internationalen Angelegenheiten immer noch nicht mit einer Stimme, sondern mit verschiedenen nationalen Zungen. Dies entspricht nicht der Rolle, die Europa in der Weltpolitik spielen sollte. Jüngstes Beispiel dafür ist die Libanonkrise. Viel zu lange verfolgten die Regierungen der Mitgliedstaaten ihre eigenen Interessen. Die Debatte fand in den nationalen Hauptstädten statt und nicht in der europäischen Hauptstadt Brüssel. Erst nach mehreren Wochen war die EU zu gemeinsamen Positionen fähig. Die Verfassung bringt neue Instrumente, die für eine gemeinsame Außenpolitik der EU nützlich und

wichtig sind (s.u.): Ein Präsident des Europäischen Rates, ein Europäischer Außenminister, ein Europäischer Auswärtiger Dienst und die Möglichkeit der verstärkten Zusammenarbeit bei der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Dies sind Voraussetzungen dafür, dass die EU bei Krisen, vor allem in Europas nächster Nachbarschaft, schneller reagieren wird.

### Internationaler Terrorismus

Die terroristischen Aktivitäten auf dem Londoner Flughafen Heathrow mit dem Ziel, 10 Flugzeuge zur Explosion zu bringen, und auch die geplanten Bombenattentate in bundesdeutschen Nahverkehrszügen zeigen die Gefahr des neuen Terrorismus für Europa. Mit der Europäischen Verfassung könnte im gesamten Bereich der Innen- und Justizpolitik schneller und effektiver entschieden werden, da die Mehrheitsabstimmung zur Regel und die Einstimmigkeitsabstimmung zur Ausnahme wird (s.u.).

### Migrationspolitik

Die Flüchtlingsströme aus Afrika vor den Küsten Italiens und Spaniens zeigen ein anderes großes Problem, das die Europäer nur gemeinsam bewältigen können.

\* Mitglied des Europäischen Parlaments

Mit der Verfassung wäre eine europäische Einwanderungspolitik sowie eine europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik wesentlich leichter zu bewerkstelligen. Die Mitsprache durch das Europäische Parlament in diesen wichtigen Fragen wäre gegeben. Darüber hinaus würde die EU durch die Verfassung eine verstärkte Kompetenz für Entwicklungspolitik bekommen. So könnten die Ursachen der Migration, der Armut und der Arbeitslosigkeit in den Herkunftsländern besser beseitigt werden.

### **Katastrophenschutz**

Auch in diesem Sommer haben in Südeuropa wieder Großbrände ganze Landstriche verwüstet, so zum Beispiel in Spanien und Portugal. Die grenzüberschreitende Katastrophenhilfe funktioniert immer noch nicht. Die EU hat Instrumente, um überall in der Welt zu helfen, aber bisher keine Möglichkeit zur Hilfe in den Mitgliedsländern. Mit der Verfassung würde die EU zum ersten Mal eine Zuständigkeit für den Katastrophenschutz erhalten. Durch die „Beistandsklausel“ werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, sich im Falle solcher Katastrophen gegenseitig solidarisch zur Seite zu stehen.

### **Europäische Energiepolitik**

Steigende Öl- und Energiepreise wie auch die Unsicherheiten bei den Hauptlieferanten im Nahen Osten und in Russland zeigen die Notwendigkeit einer gemeinsamen europäischen Energiepolitik. Auch die Verpflichtung Europas für den Klimaschutz aus dem Kyoto-Protokoll erfordert gemeinsame Anstrengungen für eine Politik der Energieeffizienz und der Entwicklung erneuerbarer Energien. Mit der Verfassung würde die EU eine klare Zuständigkeit für die Energiepolitik erhalten.

### **Europäische Weltraumpolitik**

Die Erforschung des Weltalls ist eine gigantische wissenschaftliche und auch wirtschaftliche Herausforderung. Neben neuen Erkenntnissen für die Wissenschaft sind Investitionen in Forschung und Entwicklung im Bereich der Raumfahrt auch für die Industriepolitik und die Sicherheitspolitik von großer Bedeutung. Viele der heute im alltäglichen Leben benutzten Materialien wurden ursprünglich für die Raumfahrt entwickelt. Satelliten bieten heute vielfältige Anwendungen: Navigationssysteme, Frühwarnung vor Naturkatastrophen, Wettervorhersagen und Verkehrsüberwachung. Bis

heute hat Europa keine einheitliche Raumfahrtspolitik. Aufkommende Länder wie China und Indien sind dabei, Europa in der Raumfahrt zu überholen.

### **Die Verfassung bedeutet: ein stärkeres, sichereres und sozialeres Europa**

Es gibt etliche weitere Änderungen in der Verfassung, die zu einer verbesserten Unionspolitik beitragen würden. Insbesondere in der Außen- und Sicherheitspolitik, in der Innen- und Justizpolitik und im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik würde es zu schnelleren und demokratischeren Entscheidungen kommen.

#### Ein sozialeres Europa mit der Verfassung

Durch die Verfassung wird die Sozial- und Wirtschaftspolitik in der EU gestärkt. Entgegen anders lautender Meinungen, die Verfassung würde zu einem sozial ungerechten Europa führen, enthält sie maßgebliche Verbesserungen im Vergleich zum Nizza-Vertrag. Während in der Union lange Zeit wirtschaftliche Fragen dominierten, wird die EU mit der Verfassung eine stärkere soziale Union sein. Sozialer Fortschritt, Solidarität und Wohlstand werden bereits in der Präambel als wichtige Aufgaben der Union genannt. Als Ziele für die Politik der Union werden unter anderem Vollbeschäftigung, soziale Gerechtigkeit und Gleichstellung genannt. In einem extra Sozialartikel werden alle Institutionen der Union darauf verpflichtet, dass ihre Entscheidungen zu mehr Arbeitsplätzen und weniger sozialer Ausgrenzung beitragen.

Ein wichtiger Schritt für das soziale Europa ist die Einbeziehung der Grundrechte-Charta in die Verfassung. In dieser Charta sind die Rechte der Unionsbürger verankert. Zu ihnen zählen auch etliche soziale Rechte, so zum Beispiel das Streikrecht, das Recht auf Arbeitsvermittlung, der Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung, das Recht auf angemessene Arbeitsbedingungen, auf Gesundheitsschutz und auf Umweltschutz. Die Verfassung enthält auch „moderne Rechte“, wie das Recht auf Datenschutz und das Recht auf Zugang zu Dokumenten.

In der Verfassung wird darüber hinaus die öffentliche Daseinsvorsorge wie zum Beispiel der Öffentliche Personennahverkehr, die Wasserversorgung und andere öffentliche Dienste besser geschützt. Der heftige Widerstand gegen den ursprünglichen Entwurf der Bolkestein-Richtlinie zur Liberalisierung von Dienstleistungen, in dem dieser Schutz nicht in ausreichendem Maße gewährleistet war, hat gezeigt, wie wichtig den Bürgern dieser Bereich des Europäischen Wirt-

schafts- und Sozialmodells ist. Mit der Verfassung können diese wichtigen Dienste auch in der Zukunft den Menschen in Europa universell und zu einem verträglichen Preis zugänglich gemacht werden.

Zu einer erfolgreichen Wirtschaft wird insbesondere eine neue europäische Energiepolitik beitragen. Die ausreichende Versorgung mit Energie ist einerseits Grundvoraussetzung für eine funktionierende Wirtschaft. Andererseits sind etwa zwei Millionen Arbeitsplätze von der Energiewirtschaft abhängig. Die zunehmenden Ölpreise, die große Abhängigkeit von Energielieferungen und die Knappheit der Ressourcen verdeutlicht, dass es europäische Lösungen geben muss. Mit der Verfassung wird die Energiepolitik eine gemeinsame Aufgabe von Mitgliedstaaten und der EU sein.

#### Weniger Demokratie ohne die Verfassung

Europäische Politik wirkt sich heute auf viele Lebensbereiche der Unionsbürger aus. Trotzdem sind die Europäer noch nicht in alle Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene eingebunden. Seit vielen Jahren wird gefordert, dieses Demokratiedefizit zu beseitigen. Mit der Verfassung wurden große Fortschritte erzielt. Diese stehen mit dem Scheitern des Projekts zur Disposition.

Das Europäische Parlament ist die Bürgerkammer der Europäischen Union. Die in der Verfassung vorgesehene Stärkung des Parlaments ist daher eine wichtige Stärkung der Europäischen Demokratie. In der Zukunft wird das Mitentscheidungsverfahren zwischen Parlament und Ministerrat zur Regel, von der es nur noch wenige Ausnahmen gibt. In der Landwirtschaftspolitik, für die 40% des EU-Haushalts ausgegeben werden, wird die Bürgerkammer in der Zukunft in den meisten Bereichen gleichberechtigt mitentscheiden können, während es heute lediglich konsultiert wird.

In der Verfassung ist darüber hinaus vorgesehen, dass das Parlament eine Rolle bei der „europäischen Regierungsbildung“ spielen wird. Die Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission wird in der Zukunft von der Zustimmung des Europäischen Parlaments abhängig sein. Die Ergebnisse der Europäischen Wahlen würden damit erstmals nicht nur das politische Programm des Europäischen Parlaments, sondern auch die Auswahl der Führungsspitze beeinflussen. In der Verfassung ist auch das Recht des Europäischen Parlaments verankert, die Kommission durch ein Misstrauensvotum abzuwählen.

Um Entscheidungen bürgernah zu treffen, wird die Einbindung der nationalen Parlamente verbessert. Sie werden nicht nur über alle Gesetzgebungsvorschläge unterrichtet, sondern ihre begründeten Stellungnah-

men müssen von der Kommission, dem Parlament und dem Rat berücksichtigt werden. Darüber hinaus ist die Kommission verpflichtet, einen Vorschlag zu überprüfen, wenn ein Drittel der nationalen Parlamente der Überzeugung ist, das entsprechende Problem würde besser auf nationaler Ebene gelöst werden.

Durch die in der Verfassung vorgesehene „Bürgerinitiative“ wird sich jeder Bürger in der EU auch direkt an der Politik beteiligen können. Eine Million Bürger können durch das Unterschreiben einer Petition die Kommission auffordern, eine Initiative oder einen Gesetzesvorschlag vorzulegen. Darüber hinaus werden zivilgesellschaftliche Organisationen mit der Verfassung stärker bei der europäischen Gesetzgebung konsultiert. Auch die Sozialpartner, also Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter, werden in der Zukunft stärker in Entscheidungen eingebunden. Mit der Verfassung würde auch regionalen und lokalen Gebietskörperschaften eine größere Rolle zugesprochen werden. Das Prinzip der lokalen und kommunalen Selbstverwaltung wird Verfassungsrang bekommen. Darüber hinaus wird die regionale Kohärenz der EU als Ziel der Union benannt.

#### Ein sicheres Europa

Durch die Verfassung wird Europa einen Gewinn an Sicherheit erhalten. Angesichts zunehmender Gefahr durch terroristische Anschläge auf Europa ist es an der Zeit, neue Initiativen auf der Ebene der EU voranzubringen. Durch die Verfassung wird die europäische Innen- und Justizpolitik gestärkt. In der Zukunft werden die meisten Entscheidungen in diesem Bereich mit qualifizierter Mehrheit getroffen. Damit könnten wichtige Entscheidungen für die innere Sicherheit in Europa schneller getroffen werden. Die Innen- und Justizpolitik wird darüber hinaus bürgernäher, da das Europäische Parlament in der Zukunft im Gesetzgebungsprozess weitgehend gleichberechtigt mitentscheiden kann.

Auch die Verfolgung von Straftaten wird vereinfacht. Die Europäische Polizei (Europol) und die Europäische Justizbehörde (Eurojust) werden organisierte Kriminalität, Menschenhandel und andere Verbrechen europaweit besser verfolgen können. Wie dies auf nationaler Ebene selbstverständlich ist, werden sowohl Europol als auch Eurojust in der Zukunft parlamentarisch kontrolliert.

Auch die Einwanderungspolitik wird durch die Verfassung einen neuen Schub erhalten. Hier werden ebenso Mehrheitsentscheidungen und Mitentscheidung eingeführt. Für die Entwicklungspolitik, die entscheidend dazu beitragen kann, dass weniger Menschen gezwungen werden, aus wirtschaftlichen Gründen ihre

Heimat zu verlassen, erhält die EU eine eindeutige Zuständigkeit. Die Entwicklungspolitik der Mitgliedstaaten und der EU werden besser miteinander verbunden, um bisherige Doppelstrukturen und Widersprüche in diesem Politikbereich aufheben zu können. Außerdem soll die Förderung der Entwicklung der Herkunftsländer von Flüchtlingen gemäß Verfassung ein Schwerpunkt aller außenpolitischen Maßnahmen sein.

#### Ein stärkeres Europa in der Welt

Die Verfassung nicht zu ratifizieren bedeutet, wichtige Fortschritte für die Wahrnehmung der Interessen Europas in der Welt aufzugeben. Die schwache Vorstellung der EU bei internationalen Konflikten wie im Libanon, im Irak und im ehemaligen Jugoslawien hat die Defizite der Handlungsfähigkeit in diesem Bereich aufgezeigt.

Die gemeinsame Europäische Außen- und Sicherheitspolitik wird in der Verfassung durch die Einführung einer klaren Zuständigkeit der EU erleichtert. Die EU erhält die Aufgabe, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu erarbeiten und umzusetzen, die sich auf alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit bezieht. Um dies zu gewährleisten, werden sich die Mitgliedstaaten zu allen wichtigen außenpolitischen Fragen im Europäischen Rat und im Ministerrat abstimmen. Wie der Libanonkonflikt gezeigt hat, ist dies heute nur mit Schwierigkeiten und Umwegen der Fall. Darüber hinaus verpflichten sich die Mitgliedstaaten in der Verfassung, sich „im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Sicherheit“ zu unterstützen.

Ein wichtiger Fortschritt in der Verfassung ist die Einführung eines Europäischen Außenministers. Dieser soll zukünftig als Doppelspitze gleichzeitig der Vizepräsident der Europäischen Kommission für auswärtige Angelegenheiten sein als auch Vorsitzender des Außenministerrats. Er wird eine wichtige Rolle spielen, um Debatten über zentrale außenpolitische Themen anzustoßen und einen Konsens herbeizuführen. Dies wird dadurch erleichtert, dass er auch an den Sitzungen des Europäischen Rates teilnimmt, in dem die Staats- und Regierungschefs und der Präsident der Europäischen Kommission vertreten sind. Die außenpolitischen, aber auch die sicherheits- und verteidigungspolitischen Differenzen zwischen Mitgliedstaaten sowie zwischen den verschiedenen Institutionen der EU können durch das Amt des Europäischen Außenministers abgebaut werden.

Auch wenn Javier Solana als Hoher Vertreter der EU für Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik eine gute Arbeit geleistet hat, konnte er sich gegenüber den Mitgliedstaaten nur mit Schwierigkeiten durchset-

zen. Mit der Verfassung wird der Außenminister eine höhere Autorität erhalten als der Hohe Vertreter. Vor seiner Wahl durch den Europäischen Rat muss er sich im Europäischen Parlament einem Votum stellen. Darüber hinaus ist er als Mitglied der Kommission dem Europäischen Parlament verantwortlich und kann von ihm durch ein Misstrauensvotum zum Rücktritt gezwungen werden. Dies macht ihn zu einem zentralen Akteur der EU mit großer Legitimation, der damit besser in der Lage sein wird, eine gemeinsame Position der EU zu erreichen und diese prominenter auf der internationalen Bühne zu präsentieren, als dies bisher geschehen ist.

Zwei weitere in der Verfassung vorgesehene Instrumente werden die Rolle Europas in der Welt stärken. Bei seiner Arbeit wird sich der Außenminister auf einen Europäischen Auswärtigen Dienst stützen können. In diesem arbeiten die diplomatischen Dienste der Mitgliedstaaten und Mitarbeiter aus EU-Institutionen zusammen, um die Durchsetzung der Europäischen Außenpolitik zu ermöglichen und die Rechte der Unionsbürger im Ausland zu schützen. Auch wird ein Europäisches Freiwilligenkorps eingerichtet, in dessen Rahmen sich europäische Jugendliche an humanitären Maßnahmen beteiligen können.

Ohne diese weit reichenden Verbesserungen durch die Verfassung wird es in der Außen- und Sicherheitspolitik weiter bei Lippenbekenntnissen bleiben. Regierungschefs und Außenminister werden in ihren Europareden weiterhin die Bedeutung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik unterstreichen, bei neuen Konflikten aber nicht bereit und in der Lage sein, sich innerhalb der EU angemessen zu koordinieren.

#### Fazit

Mit dem vorhandenen Nizza-Vertrag kann Europa die großen Herausforderungen unserer Zeit nicht schnell und nicht angemessen bewältigen. Die Menschen in Europa haben auf Grund der Defizite bei Effizienz und Transparenz in der EU erhebliche Nachteile. Mit dem neuen Verfassungs-Vertrag könnte die Europäische Union die Werte und Interessen Europas nach innen und nach außen besser verteidigen. Der neue Europa-Vertrag muss deshalb bis spätestens 2009 in Kraft treten.

*Herausgeber: Dr. Christian Kellermann  
Internationale Politikanalyse  
Internet: [www.fes.de/internationalepolitik](http://www.fes.de/internationalepolitik)  
E-Mail: [kellermc@fes.de](mailto:kellermc@fes.de)*