

Europäisches Augenmaß ist gefragt

Ein Plädoyer für die Konventsmethode

SYLVIA-YVONNE KAUFMANN

November 2012

»Europa steht am Scheideweg«. Diese dramatische Lageanalyse ist gegenwärtig wegen der gravierenden Krise innerhalb des Euroraums in aller Munde. In unserer schnelllebigen Zeit ist in Vergessenheit geraten, dass haargenau dieselbe Analyse bereits vor mehr als zehn Jahren Ausgangspunkt für das bislang ehrgeizigste europäische Reformvorhaben war: den »Vertrag über eine Verfassung für Europa«. Von daher lohnt sich ein Blick zurück, wenn es darum geht, mit »mehr Europa« die schwerste Krise in der Geschichte der Europäischen Union (EU) zu meistern.

Erfahrung Verfassungskonvent

Die umfassende Reformierung der EU, die dringend demokratischer, effizienter und fit für ihre Erweiterung um mehr als zehn Staaten gemacht werden musste, war Ende 2000 in Nizza im Kern gescheitert. Zu gegensätzlich waren die nationalstaatlichen Interessen beim Kampf um Macht und Einfluss in der damaligen »Union der 15«. Statt die Entscheidungsprozesse innerhalb der EU zu vereinfachen, machte sie der wie auf einem orientalischen Teppichbasar ausgehandelte neue Vertrag noch komplizierter. Ungelöstes verblieb erneut als sogenannte *left overs*. Das Europäische Parlament weigerte sich dann auch, den »Murksvertrag« von Nizza explizit zu unterstützen. Die Mächtigen Europas waren in einer Sackgasse gelandet. Ihre bisherige elitäre Methode, die EU durch geheime Regierungskonferenzen und Gipfeltreffen hinter verschlossenen Türen weiterzuentwickeln, hatte Schiffbruch erlitten. Erfolgreich bewährt hingegen hatte sich zur selben Zeit eine von Rot-Grün maßgeblich mitbeförderte völlig neue Methode europäischer Entscheidungsfindung, ein Konvent. In nur zehnmonatiger Arbeit hatte er im Jahr 2000 die EU-Grundrechtecharta erstellt, den modernsten und umfassendsten Katalog

rechtsverbindlicher individueller Grund- und Menschenrechte weltweit.

Vor diesem Hintergrund sahen sich die EU-Staats- und Regierungschefs 2001 veranlasst, unter der Überschrift »Europa steht am Scheideweg« ein achtseitiges Dokument zu veröffentlichen: die »Erklärung von Laeken« (Bulletin der Europäischen Union 2001: 21 ff.).¹ In Gestalt von über 60 Fragen wurden erstmals offen diverse Problemlagen und dabei vor allem die in den einzelnen Ländern vorherrschenden kontroversen Vorstellungen über die künftige Gestalt der EU angesprochen sowie die vor ihr stehenden Herausforderungen im 21. Jahrhundert beschrieben. Genau darüber sollte nun erneut ein Konvent befinden.

Der Fragenkatalog der »Erklärung von Laeken« bildete das inhaltliche Mandat für den »Europäischen Konvent«, später auch »Verfassungskonvent« genannt. Dieser setzte sich zu mehr als der Hälfte aus Abgeordneten der nationalen Parlamente (56) sowie aus einem Regierungsvertreter je Mitglieds- oder Beitrittsstaat (28; einschließlich der Türkei), 16 Mitgliedern des Europaparlaments und zwei EU-Kommissaren zusammen. Mit insgesamt 13 Beobachtern waren ferner der Ausschuss der Regionen, der Wirtschafts- und Sozialausschuss, die europäischen Sozialpartner sowie der Europäische Bürgerbeauftragte beteiligt. Die 102 Konventsmitglieder nahmen, ebenso wie die (ebenfalls 102) stellvertretenden Mitglieder, Ende Februar 2002 unter dem Vorsitz des ehemaligen französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing und seinen Stellvertretern Jean-Luc Dehaene und Giuliano Amato ihre Arbeit auf.

1. Bulletin der Europäischen Union 12/2001 vom 17.12.2001: 21 ff.

Der Verfassungskonvent tagte 17 Monate öffentlich in den Räumen des Europaparlaments. Es gab 26 Plenartagungen mit über 1 800 Wortmeldungen. Sie wurden im Fernsehen und im Internet übertragen, sämtliche Dokumente wurden auf eigens dafür eingerichteten Webseiten veröffentlicht. Die Konventsmitglieder reichten dem Plenum 386 schriftliche Beiträge sowie 773 Beiträge in den elf Arbeitsgruppen und drei Arbeitskreisen ein. Durch Anhörungen und einen strukturierten Dialog wurde versucht, möglichst viele Anregungen aus der Zivilgesellschaft aufzunehmen. So fanden mit ihren Vertretern eine Konvents Sondertagung sowie ein Jugendkonvent statt. In einem öffentlichen Forum des Konvents gingen 1 264 Beiträge von Gewerkschaften, Kirchen und anderen NGOs ein.

Als Giscard d'Estaing am 18. Juli 2003 dem Europäischen Rat in Rom den »Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa« überreichte, hatte es der Konvent vermocht, in nur anderthalb Jahren eine umfassende Revision der europäischen Verträge, auf denen die EU beruht, vorzunehmen. Noch nie in der Geschichte der internationalen Politik war der Text für einen derart bedeutsamen multilateralen zwischenstaatlichen Vertrag so demokratisch zustande gekommen wie dieser Verfassungsentwurf.

Den aktuellen Reformstau auflösen

Zwar heißt es gemeinhin, Geschichte wiederhole sich nicht. Doch der gegenwärtige europäische Reformstau ähnelt jenem um die Jahrtausendwende. Zum Ersten hat das von einem EU-Gipfel zum nächsten stolpernde Krisenmanagement der Regierungen erneut offenbart, dass die intergouvernementale Methode ausgereizt ist. Die Krise (in) der Eurozone dauert an, ein Ende ist nicht abzusehen. Zum Zweiten haben die Staats- und Regierungschefs immer mehr Entscheidungen an sich gezogen, wobei die Demokratie auf der Strecke blieb. Das Europaparlament wurde auf die Zuschauertribüne verbannt – ihm wurde allenfalls eine Nebenrolle zugestanden – und die nationalen Parlamente können die schleichende Schwächung der demokratischen Legitimation nur schwerlich kompensieren. Der »Einspruch gegen die Fassadendemokratie« von Peter Bofinger, Jürgen Habermas und Julian

Nida-Rümelin ist daher mehr als begründet.² Zum Dritten wird immer offensichtlicher, dass der geltende europäische Rechtsrahmen, der Vertrag von Lissabon, an Grenzen stößt, wenn die Krisenbewältigung durch »mehr Europa« erfolgen soll.

Zwar verfügt die EU auf der Grundlage des erst vor drei Jahren in Kraft getretenen Vertrags über diverse Zuständigkeiten in den Bereichen Währung, Wirtschaft und Finanzen, inklusive des Rechts zur Harmonisierung indirekter Steuern. Auch weisen die intensive Gesetzgebung zur wirtschaftspolitischen Steuerung (»Sechserpaket«), zur haushaltspolitischen Überwachung (»Zweierpaket«), der beschlossene Rückgriff auf das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer in zehn EU-Staaten sowie die anvisierte Schaffung einer Bankenunion darauf hin, dass der rechtliche Spielraum von Lissabon noch nicht völlig ausgeschöpft ist. Dasselbe gilt für die Anwendung der sozialen Querschnittsklausel in Artikel 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Die Einführung des für die Sicherung des Euro notwendigen europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) jedoch erforderte bereits eine punktuelle Vertragsänderung. Und es liegt auf der Hand: Wenn die EU gestärkt aus der Krise hervorgehen soll, dann wird es unvermeidlich sein, den nächsten Schritt zur Vertiefung der europäischen Integration zu wagen.

Die öffentliche Debatte dazu ist längst voll entbrannt, einen Mangel an Vorschlägen aus Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft gibt es nicht. Die wohl wichtigste zu klärende Frage ist jedoch, wie groß der vor uns stehende Integrationsschritt sein muss, um die EU in eine krisenfesten, zukunftsgerichtete Balance zu bringen und ob es zugleich gelingen kann, dafür die deutliche Mehrheit von über 500 Millionen Menschen zu gewinnen, was für das europäische Projekt von ebenso existenzieller Bedeutung ist. Ist angesichts der Krise jetzt der richtige Zeitpunkt, um unter Wiederbelebung des Verfassungsprojekts einen »großen Sprung« zu wagen? Oder ist es eher angebracht, Vertrauen und Zuversicht in das europäische Einigungsprojekt zurückzuerlangen, indem die Demokratie gestärkt und zugleich die Behebung der Krisenursachen konzentriert angepackt wird, um zielgerichtet den Geburtsfehler der Wirtschafts- und Währungsunion – das

2. Bofinger, Peter/Habermas, Jürgen/Nida-Rümelin, Julian (2012): Einspruch gegen die Fassadendemokratie, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 4.8.2012.

Auseinanderfallen der Zuständigkeiten in europäische Währungspolitik und mitgliedstaatliche Wirtschafts-, Finanz- und Haushaltspolitiken – beheben zu können?

Zeitnahe Konvent mit engem Zeitrahmen

Zweifellos ist es wünschens- und erstrebenswert, dem europäischen Verfassungsprojekt eine neue Chance einzuräumen und die mutige Vision der deutschen Sozialdemokratie von 1925, die Vereinigten Staaten von Europa, fest im Blick zu behalten. Dennoch: Im Unterschied zur Situation um die Jahrtausendwende ist gegenwärtig für eine Gesamtrevision der europäischen Verträge weder eine ausreichend gesellschaftliche noch die notwendige politische Unterstützung erkennbar. Von daher ist europapolitisches Augenmaß angeraten.

In lebendiger Erinnerung ist das Schicksal des Verfassungsvertrags. Welch ein Reformmartyrium hat die EU fast ein Jahrzehnt lang durchlebt! Dem vielversprechenden Aufbruch des Konvents folgten Regierungskonferenzen; zwei Referenden versenkten nicht nur den Verfassungsvertrag, sondern mit ihm insbesondere das politische Konzept einer europäischen Verfassung. Eine »Denkpause« wurde ausgerufen, gefolgt von Reflexionsphase und erneuter Regierungskonferenz, um die Substanz des Verfassungsvertrags in den Vertrag von Lissabon hinüberzuretten, was nach zwei Anläufen in Irland letztlich nur mühsam gelang. Hinzu kommt: Eine zentrale Neuerung des Lissabonvertrags, die Einführung der doppelten Mehrheit bei Entscheidungen im Rat, ist noch gar nicht zur Anwendung gelangt; dies kann frühestens ab dem Jahr 2014 der Fall sein.

Auch bei den um ihr Geld und um ihre Zukunft bangenden Bürger/innen dürfte sich die Begeisterung für einen Neustart des europäischen Verfassungsprojekts in Grenzen halten. Ihr Vertrauensverlust in die europäischen Institutionen ist enorm. Weder im Norden Europas noch im vor allem durch Verarmung und Rekordarbeitslosigkeit besonders krisengeschüttelten Süden ist ein nennenswerter Drang hin zu »sehr viel mehr Europa« zu erkennen. Europa wird – leider – eher als Teil des Problems, denn als Teil der Lösung gesehen. Dieser Befund gilt auch für Deutschland, wo der Wille zur europäischen Solidarität verloren zu gehen droht. Der Erkenntnis, dass es den Deutschen nur gut geht, wenn es auch Europa gut geht, fehlt in der Bevölkerung eine ausreichend stabile Basis.

All dies lässt darauf schließen, dass es heute mehr denn je darum geht, sowohl die Lebensweisheit, dass beim Geld die Freundschaft aufhört, äußerst ernst zu nehmen, als auch den erstarkenden Kräften, die nach Rückkehr in den vermeintlich anheimelnden Nationalstaat rufen, gezielt Paroli zu bieten. Angesichts dieser explosiven Gemengelage sollten sich Vertragsänderungen daher auf jene Kernpunkte konzentrieren, bei denen der Handlungsbedarf am Dringlichsten ist: die Stärkung der europäischen Demokratie, die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion durch eine Fiskalunion sowie die Schaffung einer Beschäftigungs- und Sozialunion.

Gerade diese, im dritten Teil des AEUV verankerten Themenbereiche, sind es, die einer Überprüfung und Überarbeitung unterzogen werden müssten. Hierbei handelt es sich auch genau um jene Themenfelder, bei denen der Verfassungskonvent inhaltliche Fehlstellen aufwies, teils aus Zeitmangel, vor allem aber aufgrund des fehlenden Reformwillens der Regierungen. Aufgehoben werden müsste etwa der für die Wirtschafts- und Währungspolitik und das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) fixierte »Grundsatz der offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb« (Artikel 119, 120 und 127 AEUV), der im Widerspruch zu Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) steht, wonach die EU auf »eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt«, hinwirken soll. Gestärkt werden müsste das Soziale Europa durch Aufnahme einer sozialen Fortschrittsklausel. Notwendig wäre es aber auch, Reformvorschläge des Verfassungskonvents im Vertrag zu verankern, die auf dem steinigen Weg nach Lissabon »verloren« gingen, wie etwa die Mitentscheidung des Europaparlaments bei der Bankenaufsicht (vgl. Artikel III-77 Abs. 6 des Verfassungsentwurfs des Konvents mit Artikel 127 Abs. 6 AEUV).

Wenn die europäische Haustür für Vertragsänderungen geöffnet wird, sollte aus demokratischen Erwägungen außer Frage stehen, dass auch für ein inhaltlich »begrenztes« EU-Reformvorhaben an das »Erfolgsmodell Konvent« angeknüpft werden muss. Nur so ist eine Landes- wie Parteigrenzen überschreitende, öffentliche, gemeinsame europäische Debatte möglich und nur so kann davon ausgegangen werden, dass das Arbeitsergebnis eines Konvents ausreichend politische wie gesellschaftliche Unterstützung erreichen kann, damit Vertragsänderungen schlussendlich überhaupt in Kraft treten können.



Gemäß Artikel 48 EUV kommt für Vertragsänderungen, die mit einer Ausdehnung der Zuständigkeiten der EU verbunden sind, nur das ordentliche Änderungsverfahren infrage. Dies beträfe zum Beispiel die Schaffung des Amtes eines europäischen Finanzministers mit Durchgriffsrechten auf die nationalen Haushalte der Staaten, die Überwindung der Konstruktionsfehler der Währungsunion sowie etwa die im öffentlichen Raum stehende umstrittene Idee der Einrichtung eines »Euro-Gruppen-Parlaments« mit exklusiven Abstimmungsrechten für Europaabgeordnete aus den Mitgliedstaaten der Eurozone. Voraussetzung zur Anwendung des ordentlichen Änderungsverfahrens ist zugleich, dass dem Rat Entwürfe für Vertragsänderungen vorliegen, die entweder durch die Regierung eines EU-Mitgliedstaates, das Europäische Parlament oder die Kommission vorgelegt werden können. Der Europäische Rat muss nach Anhörung des Parlaments und der Kommission mit einfacher Mehrheit beschließen, diese Entwürfe zu prüfen. Ist dies der Fall, muss vom Präsidenten des Europäischen Rates grundsätzlich ein neuer Konvent, bestehend aus Vertreter/innen der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, des Europaparlaments und der Kommission einberufen werden. Lediglich wenn die Einberufung eines Konvents aufgrund des geringen Umfangs der geplanten Änderungen nicht gerechtfertigt ist, kann der Europäische Rat hiervon absehen. Er benötigt jedoch die Zustimmung des Parlaments, das somit in allen Fällen ein Vetorecht gegen den Verzicht auf einen Konvent besitzt.

Die im Juni 2012 vom Europäischen Rat eingesetzte Arbeitsgruppe, bestehend aus dem Präsidenten des Europäischen Rates Herman von Rompuy, dem Präsidenten der Kommission José Manuel Barroso, dem Präsidenten der Euro-Gruppe Jean-Claude Juncker und dem EZB-Präsidenten Mario Draghi, in die seit Kurzem endlich auch der Präsident des Europaparlaments Martin Schulz einbezogen ist, wird im Dezember 2012 ihre Vorschläge für die Schaffung einer »Echten Wirtschafts- und Währungsunion« vorlegen. Nicht auszuschließen ist, dass sie die Option von Vertragsänderungen enthalten. Spätestens dann wäre der Zeitpunkt gekommen, um über die Einberufung eines Konvents zu entscheiden.

Unter Berücksichtigung der Erfahrungen des Verfassungskonvents spricht alles dafür, ihn so zeitnah wie möglich einzuberufen und zugleich seine Beratungsdauer zeitlich so zu begrenzen, dass seine Arbeitsergebnisse möglichst noch vor der Europawahl 2014 vorliegen. Die pro-europäischen Parteien müssten nicht nur helfen, eine breite öffentliche Debatte über die Reformvorschläge des Konvents zu befördern, sondern zugleich die Bereitschaft entwickeln, sie im Europawahlkampf in allen EU-Mitgliedstaaten aktiv zu unterstützen. Hier wäre vor allem auch die SPE gefordert, die bei der Europawahl erstmals mit einem gemeinsamen Wahlprogramm ihrer Mitgliedsparteien sowie mit einem gemeinsamen Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten zur Wahl antreten will. Denn wie die Geschichte des Verfassungsvertrags zeigt, sind weder die Einberufung eines Konvents noch sein erfolgreiches Wirken allein ein Garant für europapolitischen Fortschritt.

ISBN 978-3-86498-398-6

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Über die Autorin

Dr. Sylvia-Yvonne Kaufmann, ehemalige Vizepräsidentin des Europäischen Parlaments (2004–2007), gehörte dem Parlament von 1991 bis 1994 als Beobachterin und von 1999 bis 2009 als Mitglied an. Sie war Mitglied sowohl des Grundrechte- als auch des Verfassungskonvents.