

DER EUROPÄISCHE KONVENT

Auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung

„Die Einbeziehung der Hamburgischen Bürgerschaft in die Arbeit des EU-Konvents“

Anhörung der Hamburgischen Bürgerschaft, Europaausschuß
Hamburg, 3. September 2002

Stellungnahme von:

Dr. Burkard Steppacher

Leiter Europaforschung
Konrad-Adenauer-Stiftung
53 757 Sankt Augustin bei Bonn
e-mail: burkard.steppacher@kas.de
Tel.: +49 (0) 22 41 / 2 46 – 2 32
Fax: +49 (0) 22 41 / 2 46 – 8 70

Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren,

herzlichen Dank für die Einladung zur Teilnahme an dieser europapolitischen Anhörung der Hamburgischen Bürgerschaft. Ich freue mich, daß Sie mir die Möglichkeit geben, aus wissenschaftlicher Sicht einige Aspekte zur Diskussion dieses wichtigen Themas beizusteuern.

Ich möchte Ihnen zunächst *6 Thesen zum Thema* vorlegen und diese kurz begründen, und ziehe anschließend *eine Schlußfolgerung*.

Meine Ausgangsthese ist:

1. „Europa steht vor einem Akzeptanzproblem“

Die politische und wirtschaftliche Integration in Europa ist notwendig, sie ist im Lauf der vergangenen Jahrzehnte bemerkenswert erfolgreich gewesen, aber sie ist nicht leicht zu vermitteln. *Die alten Erklärungsmuster greifen nicht mehr.*

Die Erfolge der europäischen Einigung sind enorm (Friedenssicherung, Wohlstand, Freizügigkeit für die Bürger ohne Kontrollen an den Binnengrenzen der EU, gemeinsamer Europapaß, EU-Führerschein, den Euro als gemeinsames Geld vom Polarkreis bis in die Ägäis, etc.), – aber diese Erfolge der europäischen Integration werden mittlerweile als selbstverständlich angesehen oder sie werden im Detail kritisiert.

Meine zweite These lautet daher:

2. „Die Wahrung des europapolitisch Erreichten ist nicht selbstverständlich.“

Die Erfolge Europas – konkret der Montan-Union, der EWG, der EG und heute der EU – hatten und haben vor allem zwei Ursachen und Bedingungen:

Sie waren insbesondere möglich durch a) *gemeinsame europäische Institutionen* (nicht nur durch die lockere Zusammenarbeit der Staaten a la Völkerbund!) und b) durch das *gemeinsame Recht* (Rechtsgemeinschaft, Rechtssicherheit), wodurch die Mitglieder auf das vereinbarte Projekt Europa verpflichtet werden.

Einer der Väter der EU, Jean Monnet, brachte dieses Prinzip in folgendem vorzüglichen Satz auf den Punkt: „Nichts ist möglich ohne den Menschen, aber nichts ist von Dauer ohne Institutionen“. Die *Bedeutung des Gemeinschaftsrechts* machte der langjährige Kommissionspräsident Jacques Delors ebenso treffend deutlich mit der knappen Formel: „The rule of law is the basis for peace“ (Die Herrschaft des Rechts als Grundlage für den Frieden).

Diese historischen und politischen Zusammenhänge sind den Europarechtlern bekannt, den Politikern, den Intellektuellen – den meisten jedenfalls –, es stellt sich aber heute verschärft die Frage, wie man dafür Zustimmung in der breiten Öffentlichkeit finden kann, wenn in Zeiten von Umweltskandalen, manch bürokratischen Übertreibungen, BSE und Schweinepest (umgangssprachlich gesagt) jede Woche eine neue kranke Sau durchs europäische Dorf getrieben wird. Häufig ist den Bürgern nicht klar, wo die Ursachen der Probleme liegen und wo Lösungsansätze vorhanden sind.

Allzu leicht wird die EU dann eben zum Schuldigen für Inflation und Arbeitslosigkeit, für Bürokratie, für Umweltverschmutzung und Kriege in Südosteuropa. Bei diesen Schuldzuweisungen wird aber allzu leicht vergessen, daß dies auch ohne die EU so wäre, möglicherweise sogar noch schlimmer.

Meine dritte These lautet:

3. „Das gegenwärtige EU-System ist zu kompliziert“

Die gegenwärtige Situation zeichnet sich durch *ausgesprochene Unübersichtlichkeit* aus. Weder Maastricht noch Amsterdam, geschweige denn der Vertrag von Nizza haben hier Abhilfe geschaffen; sie haben eher die Lage noch verschärft.

Selbst für Experten ist mittlerweile das gegenwärtige EU-System (mit verschiedenen, parallel geltenden Verträgen, Erklärungen und Protokollen, mit einer „Union“ parallel zur „Gemeinschaft“ kaum mehr überschaubar. Mit gut gemeinten pragmatischen „Schritt-für-Schritt“-Reformen, wollte man den Bürgern (und den zögerlichen Europäern) entgegenkommen, letztlich hat dieses Herumfummeln am Status quo aber eine inakzeptable Unübersichtlichkeit in der EU bewirkt.

Und weil somit nicht klar ist, wer was wann und warum in Europa macht, stehen die Bürger den europapolitischen Entscheidungen in der Regel fremd gegenüber.

Mit diesem Problem ist meine 4. These verbunden:

4. „Die demokratische Legitimation europäischen Handelns muß gestärkt werden“

Wenn politische Entscheidungen von der nationalen Ebene auf die europäische transferiert werden, darf kein demokratisches Loch entstehen.

Nach den klassischen Regeln der parlamentarische Demokratie bilden gewählte Volksvertreter die Legislative. Derzeit ist aber der Rat der Union (der sich aus nationalen Regierungsvertretern zusammensetzt) der Hauptgesetzgeber der EU, das von den europäischen Bürgern direkt gewählte Europäische Parlament ist nur die zweite (hart gesprochen: die „zweitrangige“) Kammer.

Im Dreieck von Rat – Kommission – EP muß das Europäische Parlament weiter gestärkt werden und zusätzliche Kompetenzen bekommen, sowohl legislativer Art wie auch bei der Wahl und Abwahl der Kommission. (→ Reform der „horizontalen Kompetenzverteilung“ auf der EU-Ebene)

Von der Aufnahme plebiszitärer Elemente in eine künftige EU-Verfassung ist dagegen eher abzuraten. Die EU ist kein homogenes Staatsgebilde. Der mögliche Gewinn einer stärkeren Legitimation für das europäische Handeln durch direktdemokratische Mechanismen wird aufgewogen durch eine gefährliche zusätzliche Verlangsamung der Entscheidungsprozesse – und im Extremfall droht ein Auseinanderfliegen der EU, z.B. in Nord und Süd oder Ost und West, um nur zwei denkbare Beispiele zu nennen.

Ebenso bin ich skeptisch, ob ein Europäischer Präsident gegenüber dem heutigen Amt des Kommissionspräsidenten eine wirkliche Qualitätsverbesserung wäre. Eine doppelte Spitze schüfe nur Reibungen, zentral ist vielmehr in beiden Fällen die Frage nach der demokratischen Legitimation des Amtes und den Kompetenzen.

Zu klären ist weiterhin die Frage der Kompetenzen der EU im Vergleich zu den anderen politischen Ebenen (→ „vertikale Kompetenzverteilung“)

Meine 5. These lautet daher:

5. „Europa braucht eine klarere Kompetenzordnung“

Grundlage dafür muß das Subsidiaritätsprinzip nach Art. 5 EGV sein, wonach die Gemeinschaft *nur dort* tätig werden soll, wo die Mitgliedstaaten überfordert sind, dies aber auch *nur dann* tun soll, wenn das Problem auf europäischer Ebene auch tatsäch-

lich *besser* gelöst werden kann. So wird dem vielbeschworenen Gedanken der Bürgernähe besser Rechnung getragen.

Zur Überprüfung und eventuellen Streitschlichtung braucht es jedoch keine neue politische Instanz (abzuraten ist von einer gemischten europäisch-nationalen Parlamentarierkammer), Streitfragen sollten vielmehr von z.B. einem „Verfassungsgericht der EU“ (ggf. auch von einer Verfassungskammer des EuGH) behandelt werden.

6. (Die Werte Europas verdeutlichen)

Ein weiterer Beitrag zur Bürgernähe Europas besteht darin, deutlich zu machen, *auf welchen Werten Europa steht*. Einen wichtigen Beitrag dazu leistet die EU-Grundrechtecharta (GRC) aus dem Jahr 2000, die von Parlament, Rat und Kommission feierlich proklamiert worden ist.

In meinen Augen wäre es sinnvoll, die **Grundrechtecharta verbindlich ins EU-Recht zu übernehmen**. Damit kann nach innen und außen deutlich gemacht werden, daß die EU kein „technokratisches Gebilde“ ist, sondern eine Wertegemeinschaft.

Alles wird verschärft und zugespitzt durch die geplante *EU-Erweiterung*.

Eine EU mit 20, 25 und mehr Mitgliedstaaten kann mittel- bis langfristig nicht so organisiert sein, wie es die heutige EU ist. Ursprünglich waren die geltenden Verträge für eine Gemeinschaft von sechs Staaten konzipiert. Sowohl die Zahl der Mitgliedstaaten als auch die Aufgaben der europäischen Ebene haben sich aber mittlerweile entscheidend geändert.

Parallel mit der Erweiterung der Europäischen Union müssen daher konsequent *Schritte zur Neubegründung der europäischen Integration* vorgenommen werden.

Auch wenn eine Europäische Verfassung keine Voraussetzung für die EU-Erweiterung ist, stehen beide Themen doch in einem engen Zusammenhang.

Meine **Schlußfolgerung** lautet daher:

Mit einem Verfassungsvertrag, der die EU auf eine neue rechtliche Grundlage stellt, können a) die zur Wahrung der Handlungsfähigkeit erforderlichen tiefgreifenden Reformen der Institutionen und b) die Stärkung der Legitimität der EU weit besser gesichert werden als mit einer erneuten und halbherzigen Korrektur des Status quo.

Internet:

<http://www.kas.de>

http://www.kas.de/international/europa/17_webseite.html

http://www.kas.de/stiftung/leitprojekte/europa/284_webseite.html