

Europäische Verfassung: Elemente und Wege aus politischer Sicht

von Jo Leinen und Olivier Duhamel

I. Einleitung:

1. Wozu braucht Europa eine Verfassung?

Europa ist reif für eine Verfassung. Die Integration hat einen Punkt erreicht, an dem eine Klärung der Ziele und Instrumente Europas notwendig ist. Eine solche Klärung muss auf demokratischem Wege herbeigeführt werden und in einem inhaltlich und formal soliden Verfassungsvertrag ausgedrückt werden. Die Erweiterung und die Globalisierung insgesamt machen die Weiterentwicklung der EU zu einer föderalen politischen Einheit zur unausweichlichen Notwendigkeit. Der vorliegende Artikel stellt die Gründe, die Elemente und die Wege, die zu einer Verfassung für Europa gehören, aus politischer Sicht zusammen. Im ersten Teil geht es um die Frage, welche Rolle eine Verfassung für das Projekt Europa spielen muss und warum die Verfassungsdebatte jetzt ihre größte Kraft entfaltet. Im zweiten Teil werden die Eckpunkte dargestellt, die notwendig sind, um eine Europäische Verfassung zu einer soliden Basis für ein handlungsfähiges und bürgernahes Europa zu machen. Der letzte Teil untersucht die Wege, die beschritten werden müssen, um eine Verfassung für Europa mit Mitwirkung der Bürger zu gestalten.

2. Verfassung als Teil der Integration

Die Gründe, die vor über 50 Jahren für die Europäische Integration sprachen, sind immer noch gut: Versöhnung der ehemaligen Kriegsgegner, Friedenserhaltung, die Einbindung Deutschlands in die westliche Staatengemeinschaft und das Streben nach wirtschaftlicher Prosperität. Diese Ziele der Europäischen Union haben sich nicht verändert, aber ihre Gewichtungen und die Instrumente zu ihrer Erreichung stellen sich heute anders dar als damals. Nach dem zweiten Weltkrieg überwog die Notwendigkeit, die Erbfeinde Deutschland und Frankreich miteinander zu versöhnen und dauerhaft Kriege in Europa zu verhindern. Diese Hoffnungen waren der Motor bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaften. Durch die Vergemeinschaftung der Kohle- und Stahlindustrien sollte einseitige Aufrüstung verhindert und die Energieversorgung

sicher gestellt werden. Durch den Abbau von Grenzschränken sollte der innergemeinschaftliche Handel intensiviert, die Arbeitsteilung verstärkt und damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit erhöht werden. Unter diesen Voraussetzungen entstand das vereinte Europa als ein sich vertiefendes System der Zusammenarbeit zwischen den Nationalstaaten, aber schon mit einer starken supranationalen Komponente.

Im Laufe der Jahre wurde immer deutlicher, dass auf europäischer Ebene eine politische Entwicklung stattfindet, die weit über die Rolle eines Staatenverbundes hinausgeht. Neue Politikfelder kamen hinzu: der Umweltschutz, die Sozialpolitik, die Außenpolitik und zuletzt die Geldpolitik. Die interne Logik der Integration, ihre eigene Dynamik und die politisch, technisch und wirtschaftlich zusammen wachsende Welt sind Antriebskräfte für eine starke europäische Föderation. Um das europäische System demokratisch und bürgernah gestalten zu können, muss es vereinfacht werden und auf klaren Spielregeln basieren.

Die Notwendigkeit einer Verfassung ergibt sich auch besonders deutlich aus den Entwicklungen der letzten Zeit, die zeigen, dass nur ein starkes Europa seinen Menschen Schutz und Sicherheit bieten kann. Nur eine Föderation mit kohärentem Rechtsrahmen und gesicherten Kompetenzen kann diese Stärke aufbringen. Seit dem Zerfall des Ostblocks und den damit aufgebrochenen Konflikten nicht nur im ehemaligen Jugoslawien gewinnt der Aspekt der Friedenserhaltung als europäisches Ziel wieder an Bedeutung. Auch die weltweite wirtschaftliche und politische Entwicklung stellt Europa vor neue Herausforderungen, so zum Beispiel bei der Gestaltung der Globalisierung und dem Kampf gegen den Terrorismus.

Auf Basis der Zusammenarbeit von mehr als einem halben Jahrhundert kann die EU diesen Anforderungen gerecht werden, wenn die Vereinigung vorangetrieben und vertieft wird. Dazu gehört, dass die Europäische Union aufnahmefähig für die Länder ist, die sich aus den gleichen oder ähnlichen Gründen wie einst die Gründungsmitglieder zur Zusammenarbeit entschlossen. Die Erweiterung macht es notwendig, Europa auf eine solidere Basis zu stellen. Eine weiter wachsende Union braucht ein klares rechtliches und politisches Gerüst, das ihre Rolle definiert, ihre Kompetenzen absteckt, und den Bürgern als Bezugspunkt dienen kann. Die Menschen der Beitrittsländer müssen wissen, worauf sie sich einlassen, und die Menschen der EU müssen wissen, was an Veränderungen auf sie zukommt.

Alle diese Gründe illustrieren, dass Europa eine Verfassung braucht. Eine Verfassung erfüllt in der politischen Geschichte eine doppelte Funktion: in ihr und mit ihr wird ein neues Gemeinwesen geschaffen, in dem die Mitglieder in der Verfassung ihren Willen zur Zusammenarbeit bekunden. Gleichzeitig dient die Verfassung als juristisches Instrument dazu, das Gemeinwesen zu organisieren und die Einhaltung bestimmter Regeln sicherzustellen. Dabei muss ein Gleichgewicht gefunden werden zwischen der Rechtssicherheit, die eine Verfassung als Rahmen für die Gesetzgebung bietet, und der Flexibilität, die die Verfassung zu einem lebendigen politischen Bezugspunkt für die Weiterentwicklung des Gemeinwesens macht.

Gerade in dieser Doppelfunktion braucht Europa an diesem Punkt seiner Entwicklung eine Verfassung. Die Europäische Union ist mehr als die von den Mitgliedstaaten gegründeten Europäischen Gemeinschaften. Europa ist heute eine immer engere Union der Mitgliedstaaten und der Bürger. Die EU ist zu diesem Zeitpunkt zwar noch kein Staat im klassischen Sinne, aber deutlich mehr als eine Staatengemeinschaft. Sie enthält bereits eine Fülle von Elementen (wie z.B. die Unionsbürgerschaft, ein direkt gewähltes Parlament, eine Charta der Grundrechte usw.) die den Verfassungsrahmen bilden. Es gilt daher, diese Elemente zu bündeln und ihnen in einem demokratischen System volle Geltung zu verschaffen.

Europa muss sich deshalb jetzt als Union "konstituieren", in der die Bürger gleichberechtigt mit den Staaten direkt ihren politischen Willen bekunden. Gleichzeitig ist auch die Funktionsweise des europäischen Gemeinwesens überholungsbedürftig. Die Verträge sind zwar immer wieder aktualisiert worden, aber gerade deshalb heute zu kompliziert. Es wurden immer neue Regelungen hinzugefügt, um Europa an die sich ändernden Verhältnisse anzupassen, dabei wurden alte Strukturen jedoch nicht immer bereinigt. Das Ergebnis ist ein undurchschaubares Über- und Nebeneinander von Verträgen, Kompetenzen, Regelungen und Instrumenten. In einer solchen Struktur kann demokratische Kontrolle durch die Bürgerinnen und Bürger bzw. ihre gewählten Vertreter nicht stattfinden. Eine Verfassung muss deshalb vor allem Klarheit schaffen, wer in Europa was für wen macht und mit welchen Mitteln. Damit würde die Europäische Union handlungsfähig, kontrollierbarer und so auch zustimmungsfähig für ihre Menschen.

Die Notwendigkeit einer Europäischen Verfassung wird jedoch von vielen Seiten nach wie vor bestritten. So wird etwa argumentiert, Europa brauche keine Verfassung, denn mit den bisherigen Europa-Verträgen besitze es bereits eine. Von anderer Seite ist zu hören, Europa

könne schon deswegen keine Verfassung haben, da es bislang noch kein europäisches Volk gebe. Beide Argumente haben grundsätzlich einen wahren Kern. Tatsächlich haben Teile der europäischen Verträge materiell verfassungsrechtlichen Charakter, und diese Interpretation ist wiederholt vom EuGH bestätigt worden. Ebenso ist richtig, dass es in Europa kein kulturell oder ethnisch homogenes "Volk", und entsprechend auch kein gemeinsames Staatsangehörigkeitsrecht, sondern 15 verschiedene gibt. Diese Tatsachen sprechen aber noch lange nicht gegen eine Europäische Verfassung. Denn wozu eine Vielzahl von Europa-Verträgen mit Verfassungscharakter, wenn ein einziges Dokument in der Lage sein würde, die Grundlagen des politischen Europa verständlicher zusammenzufassen? Und wieso soll ein einheitliches Kulturvolk mit gemeinsamer Staatsangehörigkeitsrecht eine Vorbedingung für die Europäische Verfassung sein? Wir haben in Europa bereits seit Jahren die Unionsbürgerschaft. Mit der Grundrechtecharta und der allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Wertetradition haben wir eine ausreichende Basis für kollektives politisches Handeln. Die Frage, ob für die Gesamtheit der Unionsbürger der Begriff des Volkes zu wählen ist oder nicht, mag interessant sein, entscheidend für die Verfassungsfrage ist sie aber nicht. Denn ob nun Volk oder Unionsbürger - der Bedarf für ein festes Fundament, das die Grundprinzipien des Integrationsprozesses regelt, steht für die Menschen in Europa fest.

Europa wächst zusammen, leidet aber auch an der Entfremdung seiner Bürger, an Defiziten bei Demokratie und Effizienz und an seiner Intransparenz. Gleichzeitig steht Europa vor einer beispiellosen Erweiterung, die eine Veränderung des institutionellen Gefüges notwendig macht. Die Verfassung bietet die Chance zur Neuorientierung und dazu, die institutionellen Reformen auf der Basis einer breiten Diskussion zu erörtern und durchzuführen. Sie eröffnet die Möglichkeit, Europa mit einem verständlichen Dokument seinen Bürgern näher zu bringen. Und schließlich bietet die Europäische Verfassung auch die einmalige Gelegenheit, per europaweitem Referendum das Votum der Unionsbürger für eine gemeinsame europäische Zukunft einzuholen. Die Dringlichkeit der Europäischen Verfassung ist keine Frage von Jahrzehnten, sondern der allernächsten Zeit. Der vom Laekener Gipfel eingesetzte Konvent, der bis zur Regierungskonferenz von 2004 Vorschläge zu einer Verfassung erarbeiten soll, ist die einmalige Gelegenheit, die Europa nicht verpassen darf. Der nächste Abschnitt beschäftigt sich mit den Elementen, die notwendig sind, um diese Chance zu ergreifen und eine starke Verfassung für Europa zu schaffen.

II. Inhaltliche Anforderungen an eine europäische Verfassung

Der Inhalt der europäischen Verfassung muss sich an den Erwartungen orientieren, die wir in den letzten Jahren Europa gegenüber entwickelt haben. Europa bezieht seine Legitimation nicht länger ausschließlich aus seiner Funktion als Wirtschaftsgemeinschaft. Politikfelder wie Umwelt, soziale Fragen, innere Sicherheit werden bereits in wesentlichen Teilen von den Regierungen auf die Union übertragen. Damit entfernt sich die EU weiter und weiter davon, eine reine Freihandelszone zu sein.

So wurde zum Beispiel 1992 mit dem Maastrichter Vertrag ein Verbot jeder Diskriminierung der Unionsbürger aus Gründen der Staatsangehörigkeit eingeführt. Dieser Schutz geht bei weitem über das hinaus, was eine reine Wirtschaftsgemeinschaft den Menschen bieten kann. Die zunehmend politische Funktion der Europäischen Union zeigt sich auch an der Abschaffung der nationalen Währungen mit der Euro-Einführung, an der Erstellung der Charta der Grundrechte im Jahr 2000 oder auch bei der Leistung humanitärer Hilfe an Drittstaaten. Aktuell steht die Entwicklung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auf der Tagesordnung, die 1999 auf dem Gipfel von Tampere beschlossen wurde. Dieser Begriff steht für die Einführung einer gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik, für die gemeinsame Kontrolle der Außengrenzen der Union und für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen.

Die Mitgliedstaaten haben mit diesen Entscheidungen mittlerweile Vereinbarungen getroffen, die ihre innersten Angelegenheiten betreffen. Eine Funktion der EU ist also schon heute die Rechts- und Sicherheitsgemeinschaft, mit der den Bürgern parallel zu den Freiheiten auch der Schutz vor Kriminalität und den negativen Auswirkungen der Globalisierung gewährt werden soll. Seit ihrer Gründung hat die Europäische Union die Verbesserungen der Wirtschaftskraft zum Thema. Inzwischen ist sie aber auch in vielen anderen politischen Bereiche wie etwa Umweltschutz oder Sozialpolitik aktiv. Damit berühren die Aktivitäten der Union nahezu sämtliche Politikfelder, die zuvor allein von den Mitgliedstaaten besetzt waren.

Eine Legitimierung ihrer Aktivitäten auf diesen Feldern kann die Europäische Union nur dadurch erzielen, dass sie die genannten Politikbereiche besser regelt, als dies mit unterschiedlichen nationalen Regelungen der Mitgliedstaaten möglich wäre. Deshalb muss sie

auch dafür Sorge tragen, dass ihre Regelungen effektiv umgesetzt werden. Die bisherigen Regelungsverfahren sind unzureichend, vor allem wegen des noch immer bestehenden Einstimmigkeitserfordernisses und wegen der überlangen Dauer bei der Umsetzung von Richtlinien in den Mitgliedstaaten. Die Effektivität des EU Handelns gilt es mit einem praktikablen institutionellen Gefüge zu verbessern und in der europäischen Verfassung zu fixieren. Nur so wird Europa in der Lage sein, seine Aufgaben als Rechtsgemeinschaft, als Sicherheitsgemeinschaft und als wirtschaftliche und politische Union zu erfüllen. Gleichzeitig müssen sowohl die Rechtsetzung als auch die Durchführung den Erfordernissen einer transparenten Demokratie mit Kontrolle durch die gewählten Organe und durch eine unabhängige Justiz genügen. Die Verfassung muss daher die Rechtsstellung der Unions- Bürger klären, sie muss aber auch ein effizientes und demokratisches Institutionengefüge zur Erfüllung der auf die Union übertragenen Aufgaben bereitstellen und sie muss die Kompetenzverteilung sowie die finanziellen Grundlagen der Union klären.

II.1. Rechtsstellung der Unionsbürger: Grundrechte und Unionsbürgerschaft

Ausgangspunkt eines jeden Legitimationsansatzes sind die europäischen Bürgerinnen und Bürger. Ihrem Interesse zu dienen ist der oberste Zweck der Europäischen Union. Sämtliche in den Verträgen erklärten Ziele sollen die Lebensqualität der Menschen verbessern. Um dies deutlich zu machen, müssen die Grundrechte und die Unionsbürgerschaft Herzstücke der Europäischen Verfassung sein. Dazu gehört auch, dass die Union als Ganzes eine Rechtspersönlichkeit erhalten muss, auf deren Basis sie die Vertretung und den Schutz ihrer Bürger wahrnehmen kann.

Der Umfang des durch die Europäischen Union gewährten Rechtsschutzes war lange Zeit unbestimmt. Erst 1992 wurde ein Hinweis auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) in Art. 6 des Unionsvertrages aufgenommen. Ein wirklicher Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention ist jedoch mangels einer Rechtspersönlichkeit der EU nicht erfolgt. Außer auf die Menschenrechtskonvention verweist der Unionsvertrag auch auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten. Die Rechte der Bürger mussten auf dieser Basis in einer wenig bekannten und unübersichtlichen Fallrechtsprechung vom Europäischen Gerichtshof erst entwickelt werden.

Dieser Zustand wurde durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union endlich verbessert. Mit der Deklaration der Charta durch den Europäischen Rat in Nizza wurden die Grundrechte fixiert und in einem einzigen Dokument zusammengefasst. Der Verdienst der Charta liegt darin, die Rechte der Bürger übersichtlich aufbereitet und konkretisiert zu haben. Der Umfang der Grundrechte in der EU Charta geht teilweise sogar über den Grundrechtsstandard in der Menschenrechtskonvention und in den Verfassungen der Mitgliedstaaten hinaus. Das grundlegende Problem des unzureichenden Rechtsschutzes und des ungeklärten Verhältnisses von EuGH und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg ist damit jedoch noch nicht gelöst. Die Charta der Grundrechte sollte unbedingt den Status der Rechtsverbindlichkeit erhalten. Um seine Bedeutung heraus zu stellen sollte der Grundrechtskatalog allen anderen Bestimmungen in der Europäischen Verfassung vorangestellt werden.

Eine notwendige Folge der Aufnahme der Charta in die Verfassung muss dann jedoch sein, den Grundrechtsträgern auch den entsprechenden Rechtsschutz zu gewähren. Europäische Grundrechte dürfen nicht in den Ruf geraten, ein bedeutungsloses Alibi der Union zu sein. Den einzelnen Bürgern muss es möglich sein, in allen Fällen individueller Betroffenheit eine Entscheidung des Gerichtshofs zu erstreiten, ohne auf die nationale Richtervorlage verwiesen zu werden, die keinen vollen Rechtsschutz gewähren kann. Da der Grundrechtsschutz der Charta über den der Europäischen Konvention der Menschenrechte und Grundfreiheiten hinausgeht, sollte die Europäische Union sich in diesem Bereich ihre Vorreiterrolle nicht nehmen lassen. Mit seiner Rechtsprechung zum Beispiel zur Gleichstellung von Männern und Frauen in der Arbeitswelt hat der Europäische Gerichtshof bereits den Anspruch der EU als Raum mit dem höchsten Grundrechtsschutz weltweit begründet. Das bereits erreichte Grundrechtsniveau muss durch Präzisierungen der Rechte und insbesondere durch eine konkretere Definition der Einschränkungen im Europäischen Verfassungstext weiter ausgebaut werden.

II. 2. Kompetenzordnung

Die Kompetenzverteilung zwischen Union, Mitgliedstaaten und sub-nationalen Körperschaften ist der zweite große Themenkomplex, den die Europäische Verfassung regeln muss. Die bisherige Kompetenzaufteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten basiert auf dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung: Sofern der Gemeinschaft vertraglich keine ausdrückliche Zuständigkeit zugewiesen ist, bleibt diese den Mitgliedstaaten vorbehalten. Diese allgemeine Formel hat sich in der Entwicklung der Integration als zu starr erweisen. Sie musste in der

Praxis durch die Hilfskonstruktion des Artikels 308 (der ein Tätigwerden der Gemeinschaft, also die Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen ermöglicht, wenn dies "im Rahmen des gemeinsamen Marktes zur Erreichung eines (...) der Ziele [der Gemeinschaft]" notwendig ist) ausgeweitet werden. Mehr als 700 Rechtsakte basieren auf dieser Rechtsgrundlage. Dadurch entstand der Eindruck, die EU würde ihre eigenen Befugnisse schleichend und unaufhaltsam ausdehnen. Auch wenn dies jeweils nur mit Zustimmung der Mitgliedstaaten geschehen konnte, ist so ist das Vertrauen in die Kontrollierbarkeit des Systems geschwunden.

Wichtigste Aufgabe des neuen Verfassungsvertrages muss es daher sein, die Ziele der Europäischen Union, und die zu ihrer Erreichung notwendigen politischen und rechtlichen Mittel klarer zu definieren. Auf dieser Basis kann dann mehr Transparenz durch einen klareren Kompetenzrahmen geschaffen werden. Eine Klausel ähnlich dem Art. 308 wird zwar auch in Zukunft nötig sein, damit die Union neue Aufgaben übernehmen kann, ohne dass dafür jedes Mal die Verträge geändert werden müssen, aber gleichzeitig müssen stabile Grundsätze für die zukünftige Aufgabenverteilung geschaffen werden.

Die verschiedenen Kompetenzkategorien müssen deshalb verständlich im Verfassungsvertrag dargelegt werden. Die Unterscheidung in ausschliessliche, geteilte und ergänzende Kompetenzen eröffnete der Union die Möglichkeit, in verschiedenen Politikbereichen eine angemessene Aufteilung der Zuständigkeiten vorzunehmen. Das Europäische Parlament hat im "Lamassoure-Bericht" bereits dargestellt, wie die Verteilung der Aufgaben zum gegenwärtigen Zeitpunkt aussieht und welches Mass an Flexibilität für die Zukunft nötig ist.

Die Furcht einiger Gebietskörperschaften in diesem Zusammenhang, von einer übermächtigen Gemeinschaft an pragmatischen, auf die örtlichen Gegebenheiten zugeschnittenen Lösungen gehindert zu werden, ist unbegründet. Der Grundsatz der Subsidiarität, der die vorrangige Zuständigkeit der jeweils kleinsten Körperschaft begründet, liegt allem Handeln der Union in den Bereichen der geteilten und der ergänzenden Kompetenzen zu Grunde. Es ist damit Aufgabe der Union, bei jedem Tätigwerden darzulegen, dass die Ziele ihrer Regelungen besser durch Maßnahmen auf Unionsebene zu erreichen sind als auf den unteren Ebenen. Allerdings ist die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips in die politische Praxis noch zu konkretisieren. Das Europa-Parlament hat daher gefordert, dass einem Mitglied der europäischen Kommission die Überwachung des Prinzips übertragen wird.

Eine pauschale Rückübertragung von Kompetenzen, wie sie häufig für die Bereiche Regional- oder Agrarpolitik gefordert wird, ist dagegen nicht geeignet, die Balance zwischen EU, nationalen und regionalen Zuständigkeiten herzustellen. Die Kritik an der zu weit gehenden europäischen Gesetzgebung bezieht sich nämlich in den meisten Fällen nicht auf das Primärrecht der Verträge, sondern auf missbilligtes Sekundärrecht. Mit den Verordnungen und Richtlinien der Union werden politische Entscheidungen umgesetzt, die naturgemäß nicht den Interessen aller Betroffenen entsprechen. Diese Interessenkonflikte bedeuten aber nicht, dass nationale oder regionale Regelungen die sachgerechteren Lösungen darstellen. Die Gemeinschaft muss immer darlegen, dass eine europäische Initiative nötig ist, um die in den Verträgen definierten Ziele zu erreichen. Die Handlungsfähigkeit der Union bei der Durchführung ihrer Politiken muss gestärkt, und die Rolle der Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Exekutivbefugnisse muss geklärt werden. Eine grundlegende Änderung des Primärrechts durch Rückübertragung von Kompetenzen auf die Mitgliedstaaten würde politische Konflikte nicht lösen, sondern sie nur auf eine andere Ebene verlagern.

Lösungen sind also im Bereich des Sekundärrechts und seiner Kontrolle zu suchen. So könnten die Gebietskörperschaften, die in ihren jeweiligen nationalen Kontexten über eine konstitutionelle Anerkennung verfügen, ein Klagerecht erhalten, um das Vorliegen eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip klären zu lassen. Weder ein Klagerecht für den Ausschuss der Regionen als Ganzes, noch eine neue Subsidiaritätskommission sollten die letztverbindliche Entscheidung des Gerichtshofes ersetzen.

Dem juristischen Verfahren könnte jedoch eine politische Prüfung der Subsidiaritätsfrage vorgeschaltet sein. Dabei kommt den nationalen Parlamenten, und den Regionen mit konstitutionellem Rang eine wichtige Rolle zu. Zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sollten die Parlamente und Regionen vor der Annahme von neuen Regelungen politisch eingebunden werden. Bei der Neugestaltung der Rolle der Regionen muss der Konvent deshalb eine Balance finden, die das unterschiedliche Gewicht der sub-nationalen Körperschaften in den einzelnen Mitgliedstaaten reflektiert. Die legislativen und exekutiven Befugnisse der Länder oder autonomen Regionen und Deutschland, Österreich, Spanien oder Belgien einerseits, und die vorwiegend administrativen Kompetenzen vieler Einheiten in anderen Mitgliedstaaten andererseits, müssen in der konstitutionellen Struktur der Union berücksichtigt werden. Dem Ausschuss der Regionen kommt in diesem Spannungsfeld eine wichtige Aufgabe zu, gerade auch als Forum für die Diskussion der Subsidiaritätsproblematik. Andererseits ist offensichtlich,

dass die unterschiedlichen sub-nationalen Körperschaften der EU Mitgliedstaaten unterschiedliche Rechte und Mitwirkungsmöglichkeiten haben müssen.

Bei der jetzt geführten Diskussion geht es also nicht darum, die Kompetenzaufteilung zwischen verschiedenen Ebenen im europäischen Mehrebenensystem zu revolutionieren. Vielmehr geht es um eine Anpassung der Strukturen an die aktuellen Gegebenheiten. Die bisherige Kompetenzverteilung bietet der Gemeinschaft den notwendigen Spielraum für flexible Anpassungen und sollte grundsätzlich beibehalten werden. Zusätzlich sollte Klarheit über die Verteilung neuer Aufgaben und über die internen Mechanismen der Kompetenzabgrenzung geschaffen werden. Das Primärrecht der Union muss in der Verfassung dahingehend geändert werden, dass ein stabilerer und einfacherer Rahmen für das Sekundärrecht entsteht, um so die Handlungsfähigkeit wie auch die Kontrolle in der Europäischen Union zu verbessern.

II.3. Finanzverfassung

Mit diesen Fragen hat sich die Problematik der Kompetenzen aber noch nicht erschöpft. Im Rahmen der dynamischen Kompetenzverteilung werden nämlich immer mehr Aufgaben auf die Union übertragen. Wir sind auf dem Weg zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, gleichzeitig nimmt die Europäische Verteidigungspolitik konkrete Formen an und schließlich wird die Politikdichte allgemein größer und der Umfang der Kontrollaufgaben nimmt weiter zu. Die Konsequenz der zunehmenden Aufgaben der Union ist ein entsprechend wachsender Bedarf an Ressourcen. Dem steht eine Finanzverfassung der EU gegenüber, die keine angemessene Zuweisung von Finanzmitteln vorsieht. Der Haushalt ist auf die Einnahmen aus Zöllen und Agrarabschöpfungen, einen Anteil am Umsatzsteueraufkommen, sowie auf einen begrenzten direkten Beitrag der Mitgliedstaaten angewiesen.

Dabei ist vor allem das Auseinanderklaffen der politischen Verantwortlichkeiten für das Mittelaufkommen einerseits und für die Ausgabeentscheidungen andererseits problematisch. Aus demokratischer Sicht ist besonders alarmierend, dass die Bürger der Union zwar Mittel zur Verfügung stellen, aber an der Ausgabenkontrolle nicht adäquat beteiligt sind. Das Europäische Parlament als gewählte Kontrollinstanz hat bisher keine volle Mitentscheidung bei den sogenannten "obligatorischen Ausgaben", die einen wesentlichen Teil des EU Haushaltes ausmachen. Es handelt sich hier vor allem um den Agraretat. Ebenso hat das Parlament keine Mitspracherechte bei der Festlegung der Einnahmen der Europäischen Union. Aus dieser Situation ergibt sich ein Legitimationsproblem des EU Haushaltes, das von den Mitgliedstaaten

dazu benutzt wird, ihre Vormachtstellung über die Unionspolitiken auf dem Umweg über den Haushalt durchzusetzen. Um die EU handlungsfähig zu machen, braucht sie eigene durch das Parlament legitimierte finanzielle Mittel. Das bedeutet für das Parlament, es müsste volle Mitentscheidung über die Höhe der Einnahmen und in allen Ausgabenbereichen erhalten.

Die mit dem Eigenmittelbeschluss des Rates festgelegte finanzielle Obergrenze von 1,27 % des Bruttosozialprodukts der Union ist angesichts der Aufgaben, die auf die Union zukommen, problematisch. Die neuen Herausforderungen verlangen eine größere finanzielle Flexibilität. Allein die Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die von einer Mehrheit der Bevölkerung als natürliche Aufgaben der Union angesehen werden, verlangt in Zukunft umfangreiche finanzielle Mittel. Hier ist eine Grundsatzentscheidung nötig. Wieviel Europa brauchen wir, und wieviel Europa wollen wir? Die großen Aufgaben, die von den Regierungschefs bereits auf die Union übertragen wurden, sind unvereinbar mit der Beibehaltung der jetzigen Finanzverfassung. Europa wäre in einigen Politikfeldern in der Lage, Ziele effizienter zu erreichen, als dies mit den Politiken der Mitgliedstaaten geschehen kann, wenn eine entsprechende Finanzausstattung vorhanden wäre.

Der Konvent muss den entscheidenden Schritt wagen, um eine solide und demokratische Finanzverfassung zu schaffen. Eine Europa-Steuer würde Flexibilität und Transparenz ermöglichen und den Gerüchten entgegenwirken, die sich um die Kostenhöhe der Europäischen Integration ranken. Wir brauchen daher als neue Finanzierungsgrundlage eine Europa-Steuer und ein Parlament, dem das volle Budgetrecht zusteht. Nur so können wir Europa handlungsfähiger machen bei gleichzeitiger voller demokratischer Kontrolle.

II. 4. Politische Teilhabe der Bürger und Institutionenreform

Auch die Beteiligung der Bürger am politischen Prozess muss neu geregelt werden. Dort, wo die wegweisenden Entscheidungen getroffen werden, müssen die Bürger politischen Einfluss nehmen können. Es ist weniger die Kompetenzverteilung an sich, sondern viel mehr der Mangel an direkten politischen Einflussmöglichkeiten, der die Bürgerinnen und Bürger von der EU entfremdet. Es scheint ein Ungleichgewicht zu bestehen zwischen den immer näher rückenden Entscheidungen auf europäischer Ebene, und der immer grösseren Ferne des Einzelnen von den Entscheidungsträgern. Die mangelnde Akzeptanz der Europäischen Union und ihrer Institutionen rührt maßgeblich aus der Intransparenz und der Komplexität des politischen

Prozesses der supra-nationalen Ebene. Eine bessere Partizipation der Bürger in der Union ist daher ein vorrangiges Ziel der Reformbemühungen.

Ausgangspunkt ist ein Vergleich der politischen Teilhabe auf der Ebene der Europäischen Union mit derjenigen innerhalb der Mitgliedstaaten. In demokratischen Systemen entscheiden die Bürger durch Wahlen über die Bildung einer Regierung und über die legislativen Organe. Ein solches System erlaubt eine Personalisierung politischer Entscheidungen und erzeugt ein Bewusstsein bei den Wählern, direkt Macht ausüben und Verantwortung einfordern zu können. In einigen europäischen Staaten bestimmen die Wähler darüberhinaus nicht nur auf regionaler, sondern auch auf nationaler Ebene die Politik durch Volksbegehren und Volksentscheide punktuell mit. Auf europäischer Ebene sind die Bürger zwar auch aufgefordert, ein Parlament zu wählen, sie wählen mit ihrer Stimme aber keine Regierung auf EU Ebene. Volksbegehren und Volksentscheide stehen ihnen auf dieser Ebene noch nicht offen.

Die Einflussnahme der Bürger auf eine Regierungsbildung auf EU Ebene ist noch sehr beschränkt, denn das Hauptexekutivorgan der Gemeinschaft, die Europäische Kommission, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein vollwertiges Äquivalent zu einer nationalen Regierung, da die Kommission die Exekutivbefugnisse mit dem Rat teilen muss. Die Kommission und einzelne ihrer Mitglieder werden nicht in dem gleichen Maße zur Rechenschaft gezogen, wie dies bei einer nationalen Regierung der Fall ist. Der Rat, der ebenfalls exekutive Funktionen ausübt, ist nur indirekt legitimiert, da er aus den Regierungen der Mitgliedstaaten gebildet wird. Das Parlament hat sich zwar inzwischen wichtige Rechte bei der Bestätigung der Kommissionsmitglieder erkämpft, und hat durch den quasi erzwungenen Rücktritt der Santer-Kommission 1999 gezeigt, dass es seine Macht durchaus einzusetzen vermag, aber es hat keinen umfassenden direkten Einfluss auf die Bildung der Kommission. Immer noch werden die Kommissionsmitglieder und ihr Präsident vom Rat ernannt.

Die Beteiligung der Bürger am politischen Prozess nimmt also auf europäischer Ebene im Vergleich zu den Nationalstaaten steil ab. Gleichzeitig werden immer mehr Aufgaben auf die EU übertragen werden. Eine Fülle weitreichender politischer Entscheidungen wird mittlerweile auf Gemeinschaftsebene getroffen, und diese Entwicklung wird in Zukunft weiter voranschreiten. Vor allem bei einer "Vergemeinschaftung" der II. und III. Säule (Justiz und Inneres, Außen- und Sicherheitspolitik), ergibt sich verstärkt das Problem, dass die

Mitgliedstaaten kein Veto mehr haben werden und damit auch die nationalen Parlamente keine ausreichende Kontrolle ausüben können.

Diese Schieflage zu beseitigen muss das Ziel der Europäischen Verfassung sein. Die Lösung kann nicht darin bestehen, die auf die Union übertragenen Kompetenzen auf die Mitgliedstaaten zurück zu verlagern und dadurch das Gewicht der auf europäischer Ebene getroffenen Entscheidungen zu verringern. Vielmehr müssen stattdessen die Partizipationsmöglichkeiten der Bürger auf der europäischen Ebene der Bedeutung der dort getroffenen Entscheidungen angepasst werden. Die Europäische Union muss demokratisiert werden.

Die Folgen der mangelnden Demokratisierung sind offensichtlich. Die Wahlbeteiligung zum Europäischen Parlament ist seit Jahren rückläufig. Diese Tatsache wird von interessierter Seite dahingehend interpretiert, dass die Bürger stark gewachsene Macht des Parlaments bei Gesetzgebungsverfahren nicht honorieren. Dabei wird jedoch übersehen, dass dem Europa-Parlament bei der Bildung der europäischen Regierung beziehungsweise bei der Besetzung der entsprechenden europäischen Organe nur eine untergeordnete Bedeutung zukommt. Zudem wird das Schicksal der Gemeinschaft zwar bei der Gesetzgebung durch das Parlament mitbestimmt, grundlegende Entscheidungen, insbesondere in der Innen- und Aussenpolitik werden jedoch vom Rat getroffen. In der öffentlichen Wahrnehmung erscheint das Parlament deshalb "machtlos".

Andererseits versteht sich das Europäische Parlament als Kontrollorgan der nicht-gewählten Kommission und der nationale Interessen verfolgenden Mitgliedstaaten im Ministerrat. Diese Rolle führt aber dazu, dass das Parlament sich häufig im Kräftespiel der Institutionen als geschlossener Akteur formieren muss, statt die politische Auseinandersetzung zwischen verschiedenen Konzepten und parteipolitischen Richtungen auszutragen. Die Auseinandersetzungen im Parlament sind deshalb oft zu wenig polarisiert. Nach aussen wirken die Debatten dann langweilig, denn die Abgeordneten suchen den Zusammenhalt des EP, um das eigene Gewicht im Institutionengefüge optimal einzusetzen.

Es ist daher unabdingbar, die europäische Ebene zu politisieren. Die Bürger müssen merken, dass ihre Präferenzen bei Wahlen auch politische Konsequenzen haben. Dieses Problem ist von zwei Seiten anzugehen. Einerseits ist die Rolle der europäischen Parteien zu stärken. Dazu muss zunächst ein europäischer Rahmen für die Organisation und Finanzierung von Parteien auf

supranationaler Ebene geschaffen werden, ein europäisches Parteienstatut. Gleichzeitig muss ein politischer Prozess als direkte und sichtbare Konsequenz aus den Wahlen zum Europaparlament in Gang kommen. Es ist notwendig, den Kommissionspräsidenten als Kopf einer europäischen Regierung durch das Parlament wählen zu lassen. Die europäischen Parteien sollten dafür bei der nächsten Europawahl mit europäischen Spitzenkandidaten antreten. Dies würde den gesamten Wahlkampf von Grund auf ändern. Endlich könnte dann die bislang fehlende öffentliche Auseinandersetzung der politischen Lager stattfinden - und zwar über Europa-Themen und nicht über die Beliebtheit nationaler Regierungen.

Die Bedeutung der europäischen Parteien für den Integrationsprozess wird in Artikel 191 EGV ausdrücklich anerkannt. Das Problem der Parteien auf europäischer Ebene ist aber nicht nur eine fehlende klare Definition, sondern gerade auch die Finanzierung der europapolitischen Arbeit der Parteien. Zu Recht hat der Europäische Rechnungshof die bislang aus Not geübte Praxis der teilweisen Parteienfinanzierung aus den Mitteln der Fraktionen im Europäischen Parlament gerügt. Auch aus diesem Grund bieten die europäischen Parteien, allesamt Konglomerate nationaler Gruppierungen, bislang wenig eigenes Profil. Das bereits 1996 mit dem Tsatsos-Bericht vom Europäischen Parlament begonnene Projekt eines Status für Europäische Parteien könnte dieses Problem lösen, indem es eine transparente Grundlage für die Infrastruktur und Ausstattung der Parteien schafft. Europäische Themen wären dann in der Lage die Öffentlichkeit zu interessieren. Die Europa-Wahlen und Wahlkämpfe wären die Kristallisationspunkte für die Politisierung Europas, und ein Signal, dass die Bürger am Integrationsprozess beteiligt werden.

Eine andere Möglichkeit der Politisierung der Europa-Politik ist die Schaffung von Instrumenten der direkten Demokratie und plebiszitärer Elemente. Die Europäische Union ist zu einer Organisation geworden, deren Entscheidungen sich auf nahezu sämtliche Lebensbereiche der europäischen Bürger auswirken. Die offensichtlichen Informationsdefizite bei den Bürgern über europäische Themen sind auch darauf zurückzuführen, dass bislang keine direkte Notwendigkeit bestand, auf die öffentliche Meinung zu einzelnen Sachthemen Rücksicht zu nehmen. Die Werbekampagnen für den Euro setzten beispielsweise mehr auf die optische Wirkung der neuen Euromünzen als auf den gesamtwirtschaftlichen Nutzen der neuen Währung.

Auch die Erweiterung der Union nach Osten ist ein Thema, das im Rahmen einer breiten öffentlichen Debatte behandelt und entschieden werden sollte. Sorgen und Ängste der

Bevölkerung dürfen nicht ignoriert, sondern müssen thematisiert werden. Die Diskussion im Vorfeld von Referenden bietet der Politik die Möglichkeit, ihre guten Gründe auf den Prüfstand zu stellen und diffusen Ängsten und Ressentiments entgegenzuwirken. Eine solche öffentliche Debatte bringt nicht nur Transparenz, Information und Klarheit mit sich, sondern stellt auch eine vertrauensbildende Maßnahme dar. Sie ist ein entscheidender Baustein im Wandel von einem Europa der Staaten zu einem Europa der Bürger.

Die "schlechten" Erfahrungen der EU mit Referenden in einigen Mitgliedstaaten (wie zum Beispiel in Dänemark zum Vertrag von Maastricht, und in Irland zum Vertrag von Nizza) sollte nicht dem Referendum als solchem angelastet werden. Vielmehr waren die Beispiele der Vergangenheit der Beweis dafür, wie notwendig eine intensivere öffentliche Debatte und eine vertiefte Information der Öffentlichkeit sind. Dabei handelte es sich um nationale Referenden, die schließlich einen Europa-Vertrag blockierten, und nicht um europäische Referenden, mit denen eine konkrete politische Frage gestellt wurde. Es wären aber solche Volksabstimmungen über konkrete europäische Fragestellungen, die zu einer europaweiten Mobilisierung führen würden.. Mit der Doppelstrategie, Stärkung des Parlamentes, und Einführung europäischer Parteien, sowie Nutzung europäischer Referenden kann die Politisierung der Union herbeigeführt werden. Ein wesentlicher Schritt zu einer demokratischen Verfasstheit Europas wäre damit getan.

Zur Beseitigung des Demokratiedefizits gehört jedoch auch, dass das bestehende Institutionengefüge an die neuen funktionalen Erfordernisse angepasst wird. Insbesondere das Verhältnis zwischen Kommission, Rat und Parlament muss neu austariert werden. Das Parlament hat bislang noch nicht die Befugnisse, die ihm als dem einzig direkt gewählten Organ zustehen sollten. Das Initiativmonopol der Kommission macht das Parlament zum Bittsteller was nicht mehr zu rechtfertigen ist, wenn die Kommission zu einer Europäischen Regierung weiterentwickelt wird. Dem Parlament - wie auch dem Rat - gebührt in diesem Fall ein eigenes Initiativrecht, mit dem die Gesetzgebungsprozesse in der Union initiiert werden können.

Auch die Reform von Kommission und Rat muss sich an den Grundsätzen der Gewaltenteilung, der Effizienz und der Transparenz orientieren. Die Stärkung der exekutiven Rolle der Kommission und der legislativen Rolle des Parlamentes, bedeutet, dass der Rat seine Position neu bestimmen muss: er sollte zunehmend mit dem Parlament als Gesetzgeber tätig sein, und weniger mit der Kommission als Exekutive Befugnisse teilen. Die Trennung dieser beiden

Funktionen des Rates muss klarer organisiert werden. Insbesondere der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Rat wird zu einer veränderten Rolle dieses Gremiums führen. Der Rat besteht aus den Vertretern der Regierungen und sollte entsprechend als Staatenkammer funktionieren, die die Interessen der Mitgliedstaaten bei der Gesetzgebung wahrnimmt. Er sollte seine legislative Funktion in Zukunft offen ausüben. Das Mitentscheidungsverfahren zwischen Parlament und Rat sollte zur Regel werden.

Im Interesse der Effizienz und der Transparenz sollte ein neuer, ständiger Rat der Europaminister die Koordinierung und strategische Planung der Ratsaktivitäten gewährleisten. Für dieses Gremium ist das gegenwärtige Modell einer halbjährlich wechselnden Präsidentschaft weiterhin sinnvoll, um allen EU Mitgliedstaaten eine Möglichkeit zu geben, die strategischen Entscheidungen der Union zu beeinflussen. Die anderen Ratszusammensetzungen dagegen sollten sich mit den Sachthemen beschäftigen. Im Interesse dieser Arbeitsteilung sollten sie eher wie Fachausschüsse gesehen werden, in denen konkrete Lösungen zu konkreten Themen gefunden, und keine politischen Schaukämpfe ausgefochten werden. Unter diesem Aspekt wäre es sinnvoll, wenn die Fachräte jeweils von gewählten Vorsitz geführt würden, um so grössere Kontinuität bei den Entscheidungen zu erreichen.

Die Rolle des Exekutivorgans, also der eigentlichen europäischen Regierung, muss von der Kommission wahrgenommen werden, die über die notwendige Infrastruktur sowohl in organisatorischer als auch in personeller Hinsicht verfügt. Der damit verbundene Machtzuwachs der Kommission muss durch die oben geforderten erweiterten Kontrollbefugnisse des Parlaments ausgeglichen werden. Die Direktwahl des Kommissionspräsidenten und die Bestätigung seines Kollegiums sind Aufgaben, die allein dem Europa-Parlament zustehen. Dadurch würde die Legitimität der Kommission gestärkt.

Eine solche Bildung der europäischen "Regierung" als Ausdruck der Mehrheitsverhältnisse im Europa-Parlament hat neben der höheren Legitimität auch andere entscheidende Vorteile. Mit der klaren Zuweisung der Repräsentation der Europäischen Union über einen Zeitraum von jeweils fünf Jahren würde die Union auf internationalem Parkett endlich als eigenständiger Akteur wahrgenommen werden. Dies ist dringend erforderlich, um in den Kernkompetenzen der EU als gleichwertiger Verhandlungspartner die Ergebnisse internationaler Vereinbarungen beeinflussen zu können. Ein solcher Auftritt der Union ist mit dem bisherigen Institutionengefüge nicht zu bewerkstelligen.

Die anstehenden Veränderungen sind dringend notwendig und von grosser Bedeutung. Die Verfassung darf nicht zum Rückschritt missbraucht werden. Wir brauchen ein föderales Europa, in dem die demokratischen Institutionen im gemeinsamen Interesse effizient an einem Strang ziehen. Wir brauchen in einer globalisierten Welt ein selbstbewusstes Europa, das nicht nur willens, sondern auch in der Lage ist, europäische Interessen international zu vertreten.

III. Der Weg hin zur Europäischen Verfassung

Wie können wir diese Ziele erreichen? Die institutionelle Entwicklung Europas der vergangenen 50 Jahre hat die Spur gelegt: die Integration des Kontinents hat sich beständig vertieft und gleichzeitig ausgedehnt. Die Grundelemente des föderalen Europa sind in den bestehenden Strukturen weitgehend vorgezeichnet. Trotzdem ist jetzt ein entscheidender Schritt zu tun: das Verfahren zur weiteren Integration muss dem Charakter einer Bürgerunion entsprechen. Denn der "Mehrwert" einer europäischen Verfassung liegt nicht nur in den Inhalten. Es kommt ebenso sehr darauf an, auf welchem Wege die Verfassung erarbeitet und beschlossen wird. Nur durch einen Prozess, der die Bürger mobilisiert und ihnen Mitgestaltung zugesteht, kann die Verfassung zu einem gemeinsamen Projekt aller Europäer werden. Damit sich Europa konstituieren kann, muss es jetzt die demokratischen Chancen der Verfassungsgebung nutzen. Ein föderales Europa kann nicht durch diplomatische Verhandlungen der nationalen Regierungschefs hinter verschlossenen Türen entstehen. Der letzte Versuch, in einer Regierungskonferenz Europa voran zu bringen, ist in Nizza gescheitert, weil 15 ehrgeizige Politiker ihre eigenen Eitelkeiten über die Anliegen der Union gestellt haben.

Deshalb ist die Methode eines Konventes, wie sie seit Februar 2002 praktiziert wird, ein historisches Ereignis. Im Konvent ist eine Mehrheit von Parlamentariern an der Ausarbeitung des Verfassungstextes beteiligt. Die Mitgliedstaaten und die dreizehn Beitrittskandidaten sind im Konvent mit je einem Regierungsvertreter und zwei Abgesandten der nationalen Parlamente in die Verhandlungen eingebunden. Daneben bringen 16 Europa-Parlamentarier und zwei Repräsentanten der Europäischen Kommission die europäischen Anliegen in die Arbeiten ein, wie die Angehörigen der Zivilgesellschaft, die vom Konvent gehört werden. Seit Juni dieses Jahres tagen eine Reihe von thematisch gegliederten Arbeitsgruppen des Konvents, die bis zum Frühjahr 2003 ihre Ergebnisse vorlegen sollen.

Der Konvent zur Grundrechtecharta, der im Jahr 2000 in nur zehn Monaten die Fundamente des europäischen Wertesystems formuliert hat, hat bei der Einrichtung des neuen Gremiums Pate gestanden. Die Erfahrung mit dem Chartakonvent gibt Anlass zur Hoffnung. In der Suche nach dem europäischen Konsens war der parlamentarische und dynamische Konvent erfolgreicher als die von diplomatischer Logik geprägten Regierungskonferenzen. Die Konventsmethode bietet die Chance, eine breite Öffentlichkeit zu interessieren und zu mobilisieren, und gleichzeitig Verständnis und Ausgleich zwischen unterschiedlichen Ansichten zu schaffen.

Allerdings bewegt sich der zweite Konvent in einer anderen Politik-Dimension. Es geht um die Europäische Verfassung und ein Zukunftsprojekt, das alle Aspekte der Union berührt. Der Konvent und vor allem sein Präsidium müssen deshalb eine schwierige Balance finden. Auf der einen Seite muss die Debatte offen und umfassend sein, auf der anderen Seite muss sie konkrete Resultate hervorbringen. In einem Konvent mit mehr als 200 Mitgliedern und einer prinzipiell unendlichen Tagesordnung besteht die Gefahr des "Ausfransens" der Diskussion. Dies birgt das Risiko, dass die Regierungen die Ergebnisse der Verhandlungen als zu allgemein bei Seite wischen könnten. Das Präsidium des Konvents unter Führung von Valérie Giscard d'Estaing steht hier in der Verantwortung, die Debatten im Konvent demokratisch ablaufen zu lassen, und gleichzeitig darauf hinzuwirken, dass am Ende der Entwurf einer Verfassung vorliegt, der den Konsens der im Konvent vertretenen Strömungen reflektiert.

Der Vorschlag eines Verfassungstextes ist jedoch nur ein erster Schritt. Die Debatte über die Europäische Verfassung muss weitergehen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt haben die Staats- und Regierungschefs in der Regierungskonferenz von 2004 das letzte Wort. Dieser Zustand ist unbefriedigend. Es kann nicht angehen, dass sich die Mitgliedstaaten über die im Konvent demokratisch gefundenen Vorschläge hinwegsetzen. Änderungen der Konventsvorschläge durch die Regierungskonferenz müssten deshalb ihrerseits durch einen erneut einberufenen Konvent bestätigt oder abgelehnt werden.

Die letzte Stufe zur Verfassungsgebung für die europäische Föderation müsste die Abstimmung des Verfassungsentwurfes in einem europaweiten Referendum sein. Die direkte Demokratie durch ein Referendum ist gerade auf europäischer Ebene ein sinnvolles Mittel, um den politischen Diskurs über Sprach- und Kulturgrenzen hinweg in Gang zu setzen. Wenn eine demokratisch ausgearbeitete Verfassung für Europa zur Abstimmung steht, ist es im Interesse auch der nationalen politischen Eliten, dafür zu werben. Somit könnte eine echte Diskussion um

das Europa der Zukunft initiiert werden. Für Entscheidungen von dieser Tragweite ist das Referendum eine unerlässliche Ergänzung zu den Instrumenten der repräsentativen Demokratie.

Ein viertes wichtiges Element des europäischen Verfassungsprozesses sind die Verfahren für die kontinuierliche Weiterentwicklung der Europa Konstitution. Eine Verfassung kann nie statisch sein, sondern muss dynamisch den Gegebenheiten angepasst werden. Gerade im Falle der Europäischen Union ist auch in Zukunft mit einer Weiterentwicklung ihrer territorialen Reichweite, ihrer Aufgabenfelder, und ihrer Politikinstrumente zu rechnen. Dabei werden Veränderungen auch am konstitutionellen Gerüst von Zeit zu Zeit unabdingbar sein. Eine europäische Verfassung muss so stabil sein, dass sie für die kommenden Jahre den Rahmen für die EU bildet, aber gleichzeitig so flexibel, dass sie verändert werden kann, wenn es nötig ist. Zu einem solchen Modell gehört auch, dass der Europäische Gerichtshof die Kompetenz für die Überwachung und Interpretation der Verfassung erhält. Der EuGH wird damit zur obersten Instanz in Fragen des Europäischen Grundrechtsschutzes, und zur Schlichtungsstelle in Fragen, die die Kompetenzaufteilung zwischen der EU und den anderen Ebenen betreffen.

IV. Schlussbemerkungen

Eine Verfassung, die Inhalte transportiert, und die im genannten Verfahren weiterentwickelt werden kann, bietet die Chance, Europa als starke Gemeinschaft erfahrbar zu machen und den Bürgerinnen und Bürgern ein wirkliches Mitgestaltungsrecht zu geben. Es ist höchste Zeit, die Unentschlossenheit und Halbherzigkeit zu überwinden, und endlich offen auszusprechen, was eigentlich alle längst wissen: das Europa der Zukunft darf keine Zeit mehr mit dem Gezänk zwischen nationalen Soveränitätskonzepten verlieren, sondern muss einen entschlossenen Schritt zur Föderation tun. Nur dann kann Europa die Erwartungen erfüllen, die die Menschen an den "alten" Kontinent haben. Um zu einer sicheren, sozial-gerechten und freien Weltordnung beitragen zu können, muss Europa sich seiner selbst sicher sein. Eine Verfassung auf Basis der gemeinsamen Werte ist der Weg und das Mittel hierzu.

In einem solchen Basisdokument, das die Grundrechte der Bürger klarstellt, die Kompetenzen und die Institutionen des vereinten Europa festlegt, und das nicht zuletzt in einem demokratisch-rechtstaatlichen Prozess die Entwicklung der Föderation begleitet, krisallisieren sich die

Beweggründe, deretwegen Europa einst ins Leben gerufen wurde: Frieden zu schaffen und zu sichern, und durch eine immer engere Union zwischen den Völkern die Sicherheit, die Freiheit und den Wohlstand aller zu befördern. Der Zeitpunkt ist jetzt da, diese Versprechen einzulösen. Europa braucht seine Verfassung!