

Petra Grabner/Andrea Lenschow

## Braucht die EU eine Verfassung?

„The crowning act of pan-European efforts would be the constitution of the United States of Europe on the model of the United States of America.“<sup>1</sup>

Ein solcher Krönungsakt scheint heute erstmals in greifbare Nähe gerückt. Seit Februar 2002 tagt ein Konvent über die Zukunft der Union. Vielerorts wird erwartet, dass dieser Konvent einen konkreten Vorschlag für eine europäische Verfassung erarbeitet. Solch hohe Erwartungen könnten jedoch enttäuscht werden, denn innerhalb Europas herrscht keineswegs Einigkeit über die in einem solchen Dokument zu verankernden Inhalte und Zielvorstellungen. Wie schon damals ist eine an die Vereinigten Staaten angelehnte föderale Verfassung nur eine von vielen Varianten, die kontrovers diskutiert werden. Konsens besteht im Grunde nur in einer Frage: Der Status quo ist unbefriedigend, da Institutionen und Prozesse mit der Fülle der Aufgaben nicht mehr fertig zu werden scheinen.

Was ursprünglich als Gemeinschaft für Kohle und Stahl begann und als Zusammenschluss der Sechs konzipiert war, erfuhr schon 1957 mit den Römischen Verträgen die erste Ausweitung (EWG und Euratom). Weitere funktionale und territoriale Expansionen folgten – die heute 15 Mitgliedstaaten betreiben gemeinsame Politik nicht nur in Belangen des Binnenmarkts, sondern auch in innen- und außenpolitischen Bereichen. Im Vergleich dazu wirken vergangene Modifikationen des institutionellen Gerüsts marginal, mit der Folge, dass zum einen die Entscheidungsprozesse häufig ineffizient und ineffektiv erscheinen und zum anderen die demokratische Legitimation hinterher hinkt. „Langwierigkeit von Entscheidungsprozessen“ und „Regulierung von Nebensächlichkeiten“ sind Schlagworte, die Defizite bezüglich der Effektivität und Effizienz der EU in der öffentlichen und veröffentlichten Meinung illustrieren. „Brüsseler Bürokratie“, „nationaler Souveränitätsverlust“ und „Demokratiedefizit“ wiederum sind Etikette für Technokratie, Zentralisierung und hierarchische Strukturen.

Nun schafft die bevorstehende Osterweiterung eine neue Herausforderung, der von einigen mit Krisen-, von anderen mit Aufbruchstimmung begegnet wird. fordern, bisher Versäumtes in einem radikalen Reformschritt nachzuholen.

Versäumnisse werden vor allem vergangenen Vertragsverhandlungen angelastet. Die Verhandlungen zu Maastricht, zu Amsterdam als auch zu Nizza konnten nur Teile der Tagesordnung abarbeiten und wurden mit dem Verweis auf die Lösung anstehender Probleme in die Zukunft beendet. Kein Wunder, dass die Methode zur Vertragsveränderung – der oft als „Tauschhandel“ empfundene Ausgleich zwischen nationalstaatlichen Interessen im exklusiven Club der Staats- und Regierungschefs im Zuge von Regierungskonferenzen – manchen inzwischen als diskreditiert gilt. Die knappe Ratifizierung des Maastricht Vertrags durch die französische sowie die Ablehnung des Vertrags von Nizza durch die irische Bevölkerung illustrieren auch weit verbreitete öffentliche Verdrossenheit über das mangelnde Reformvermögen der EU innerhalb gewohnter Entscheidungsstrukturen.

Europäisches und nationale Parlamente nahmen diese kritische öffentliche Meinung zum Anlass, um eine Ausweitung der Diskussion zu fordern und verwiesen auf das Exempel des

---

<sup>1</sup> Coudenhove-Kalergi (1923), zit nach Salmon/Nicoll (Hrsg), Building European Union. A Documentary History and Analysis (1997) 9.

Grundrechtskonvents. Die Verabschiedung einer Grundrechte-Charta ermutigte schließlich auch die Regierungschefs dazu, dieses erfolgreiche Modell zu übernehmen. In Laeken wurde ein Mandat zur Skizzierung der Zukunft der EU formuliert:<sup>2</sup> Der Konvent tagt nun mit dem möglichen Ziel, eine wie auch immer geartete Verfassung für die Union zu präsentieren.

Woher kommt aber eigentlich der nun weit verbreitete Ruf nach einer europäischen Verfassung?

Ist es realistisch anzunehmen, dass eine Verfassung ein geeigneteres Mittel zur Behebung der beschriebenen Defizite ist als die Vertragsreformen der Vergangenheit? Mit anderen Worten: Braucht die EU tatsächlich eine Verfassung?

## **Föderation versus Konföderation**

Als einer der prominentesten Vertreter der aktuellen Debatte stellte im Mai 2000 der deutsche Außenminister Joschka Fischer – wenngleich als „Privatmann“ – die Frage „Quo vadis Europa?“ und machte damit die Finalität der europäischen Integration expressis verbis zum Thema.<sup>3</sup> Eine europäische Verfassung versinnbildlicht hier nicht nur den Wunsch, das Funktionieren der EU zu optimieren, sondern auch das Bedürfnis nach stärkerer demokratischer Legitimation und Identifikation.

Zur Erreichung dieser Ziele existiert allerdings kein Vorbild – und für die Konstruktion des politischen Gebildes EU gibt es immer schon fast ebenso viele Pläne wie Architekten.

- Coudenhove-Kalergi verfolgte – ähnlich wie andere „Pan-Europäer“ – die Idee einer europäischen Föderation zur Friedenssicherung innerhalb Europas. In diesem Pan-Europa würden nationalstaatliche Grenzen und Interessen aufgeweicht, durch den nachhaltigen Zusammenschluss der europäischen Völker neuerliche Kriege verunmöglicht und ein europäischer Bundesstaat entstehen.
- Derartige Visionen eines Vereinigten Europa waren anderen viel zu weitreichend: Ihnen erschien nur ein Staatenbund oder eine Konföderation ähnlich einer internationalen Organisation vorstellbar. Nationale Souveränitätsrechte sollten jedenfalls erhalten, Kompetenzen keinesfalls an eine übergeordnete Institution abgegeben werden.

Tatsächlich begann die Geschichte der europäischen Integration unter der Ägide Jean Monnets in Form funktionaler Zusammenarbeit. In institutioneller Hinsicht bedeutete dies ein Zusammenwirken föderaler und konföderaler Elemente: Während in der Arbeit von EU-Kommission und Europäischem Gerichtshof gemeinschaftliche Interessen im Vordergrund stehen, dominieren den Ministerrat die häufig divergierenden Positionen der Mitgliedstaaten. Anders gesagt: Ambivalenz gehört zu den konstitutiven Elementen der europäischen Konstruktion und ermöglichte so einen fortlaufenden Integrationsprozess, ohne die Grundsatzdiskussion über die endgültige Architektur jemals abschließen zu müssen.

Nun sind allerdings auch die Vorschläge Fischers selbst weit von endgültiger Klarheit entfernt. Mittlerweile liegt eine ganze Reihe von Vorschlägen über die künftige Verfasstheit der EU vor, und erneut pendeln diese zwischen einem föderalen und einem konföderalen Pol. Innerhalb des jeweiligen Konzepts gibt es weitere Varianten hinsichtlich des erwünschten Grades von Zentralisierung und Koordination.

*Wie kann eine europäische Verfassung gestaltet werden?*

---

<sup>2</sup> Europäischer Rat (Laeken), 14./15. Dezember 2001, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, SN 300/1/01.

<sup>3</sup> Fischer, Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration, Rede in der Humboldt-Universität Berlin am 12. 5. 2000 (2000), <http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/deutsch/fce/fcespez2/fischer.htm>.

Welches Design hätte eine konföderale Verfassung und welchem Zweck würde sie dienen? Die Idee eines Staatenbundes wird nicht automatisch mit der Notwendigkeit einer Verfassung gleichgesetzt, denn das Schwergewicht politischer Aktivitäten wie auch das demokratische Zentrum befinden sich weiterhin auf nationalstaatlicher Ebene. Vereinbarungen auf europäischer Ebene dienen dazu, Problemlösungsdefizite, die auf nationaler Ebene entstanden sind, durch Koordination zu beseitigen. Üblicherweise bedarf es hierfür auch aus demokratietheoretischer Perspektive keines konstitutionellen „Masterplans“, da legitimatorische Funktionen auf nationalstaatlicher Ebene verortet bleiben. So gesehen entspricht die vergangene Praxis der Vertragsänderungen einer konföderalen Verhandlungslogik. Derzeit entwickeln allerdings auch Konföderalisten durchaus ein Interesse an einer Verfassung. Um nämlich der „Gefahr“ weiterer Kompetenzverlagerung hin zur europäischen Ebene vorzubeugen, würde eine Verfassung als „Notbremse“ wirken und den Status der Nationalstaaten als politische und kulturelle Zentren sichern.

Das föderale Konzept einer Verfassung ist dagegen aus historischer Perspektive weniger überraschend: Die Idee Pan-Europas stand an der Wiege des Integrationsprozesses; zudem handelt es sich beim Bundesstaat um ein etabliertes Verfassungsmodell. Dennoch erhebt sich die Frage, welche Funktionen eine solche Verfassung zum heutigen Zeitpunkt für Europa hätte und wie sie zu einer Verringerung der Schwachstellen der EU beitragen könnte? Folgende Argumentationslinien sind hier vorstellbar: Die konstitutionelle Verankerung und Definition der zweifellos bereits bestehenden föderalen Elemente im Gefüge der EU würde zu einer Konkretisierung insbesondere in Hinblick auf eine klare Kompetenzaufteilung führen. Die daraus resultierende Transparenz hätte positive Auswirkungen auf Effizienz und Effektivität, die – so hofft man – der klaren Zuweisung von Verantwortlichkeiten folgen. Wir sähen somit eine Optimierung des politischen „Outputs“, was zumindest in der Vergangenheit auch zur Legitimation politischer Prozesse führte.

Doch eine föderale Verfassung hat nicht nur funktionale, sondern auch demokratische Implikationen, besonders für die Verknüpfung zwischen nationalstaatlicher und supranationaler Ebene. Wesentlich ist hierbei die Sicherung der Repräsentation sowohl der Mitgliedstaaten wie auch der BürgerInnen, welche üblicherweise im Rahmen eines Zweikammernsystems geschaffen wird. Außerdem muss gewährleistet sein, dass die Kompetenzen nationaler Parlamente nicht durch mangelnde Integration in EU-Entscheidungsprozesse ausgehöhlt werden.

Die Demokratieproblematik ist allerdings keine rein institutionelle. Einige Demokratietheoretiker glauben, dass eine funktionierende Demokratie auf europäischer Ebene einen europäischen Demos voraussetzt.<sup>4</sup> In diesem Zusammenhang erhofft man sich von einer Verfassung auch eine identitätsstiftende und damit politisch stabilisierende Wirkung. Die Klagen über das Fehlen eines „europäischen Volkes“, einer „europäischen Öffentlichkeit“ bzw. einer „europäischen Zivilgesellschaft“ sind Legion, allerdings sind Rezepte zu deren Schaffung spärlich gesät. Zudem unterliegen die meisten der entsprechenden Vorschläge einem Zirkelschluss, indem ihre Realisierung im Grunde schon von der Existenz dieser Öffentlichkeit abhängt.<sup>5</sup> Demgegenüber hat uns nicht zuletzt die deutsche Geschichte gelehrt, dass per Verfassung eine gemeinsame Identität sehr wohl geschaffen werden könnte. Dh eine föderale Verfassung fungiert – und dies in deutlichem Gegensatz zum konföderalen Modell – in zweierlei Hinsicht: Als Verfassung für die EU als institutionelles Gefüge wie auch als Verfassung für die BürgerInnen dieser EU.

---

<sup>4</sup> Kielmansegg, Integration und Demokratie, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration (1996) 47.

<sup>5</sup> Dies gilt etwa für die Rufe nach einem europäischen Parteien- und Mediensystem.

## Flexibilität und Identifikation

Bei all den bislang erwähnten institutionellen Anforderungen an eine Verfassung fällt jedoch auf, dass sich diese nicht wesentlich von vergangenen Erwartungen an Regierungskonferenzen abheben. Der Unterschied in der Verfassungsdebatte zu früheren Reformversuchen besteht somit weniger im Inhaltlichen, als in einer neuen Forderung nach Endgültigkeit. Angesichts der soeben erwähnten Multifunktionalität einer föderalen Verfassung sollten wir auch in der weiteren Erörterung die Finalitätsproblematik differenzieren – also die Frage nach der Endgültigkeit einer föderalen „Output- Verfassung“ von der einer „BürgerInnenverfassung“ trennen.

In Bezug auf Erstere stellt sich die Frage nach der Sinnhaftigkeit von „Finalité“ sehr pointiert. Lässt sich auf dem Weg vereinfachter Verträge und klarer Kompetenzzuweisung effektive, effiziente und problemlösungsfähige Politikgestaltung gewährleisten? Sollte die Lösung in der Aufteilung von Politikfeldern auf verschiedene Ebenen bestehen, lässt sich die Frage schnell verneinen. Sowohl die Existenz grenzübergreifender Probleme (z.B. im Umweltbereich) als auch die Erfordernisse eines gemeinsamen Marktes (der als Sockel der Europäischen Union wohl akzeptiert ist) würden die Zuständigkeit von EU-Organen in vielen Politikfeldern verlangen. Alleinige Zuständigkeit hieße, dass diese Organe auch die Implementation vor Ort übernehmen, was nicht nur vorhandene Kapazitäten sprengen würde, sondern auch – angesichts der verschiedenen geographischen, sozioökonomischen und kulturellen Strukturen in Europa – fast zwangsläufig zu unbefriedigenden Ergebnissen führen müsste. Radikale Dezentralisierung dagegen würde die Realität eines ökonomisch interdependenten sowie politisch und gesellschaftlich schon stark vernetzten Gefüges verkennen. Eine Ordnung der Kompetenzen würde also auf die Klärung von Entscheidungs- und Vollzugsbefugnissen hinauslaufen, aber grundsätzlich die Verschränkung institutioneller Akteure in vielen Politikfeldern fortsetzen. Hiermit wären wir von einer Verfassungsfrage – nämlich des Modus der Kompetenzaufteilung – bei einer Verwaltungsproblematik angekommen, denn es ist unvorstellbar, detaillierte Zuständigkeitszuweisungen für sämtliche Politikfelder in einer Verfassung vorzunehmen – ganz abgesehen davon, dass das der angestrebten Vereinfachung widerspräche.

Eine endgültige Festlegung von Kompetenzen in der EU ist allerdings nicht nur aus technischer, sondern auch aus inhaltlicher Sicht fragwürdig. Die Geschichte der EU ist gleichermaßen durch institutionelle Mehrdeutigkeit und funktionale Anpassungsfähigkeit gekennzeichnet. Nicht zuletzt wegen eines gewissen Spielraums in den Verträgen war die EU in der Lage, auf neue Probleme – insbesondere in Fragen des Binnenmarktes – auf Gemeinschaftsebene zu reagieren. Trotz vorhandener Defizite sind Problemlösungsfähigkeit, Effektivität und Effizienz der EU mit der in den Verträgen angelegten Flexibilität eng verbunden. Diese ermöglicht auch, dass in Mehrebenensystemen angelegte strukturelle Entscheidungsblockaden<sup>6</sup> durch das lose Koppeln verschiedener Entscheidungsinstanzen und politischer Inhalte z.T. überwunden werden.<sup>7</sup> Die Notwendigkeit struktureller Anpassungsfähigkeit wird auch in der Zukunft nicht verschwinden, da grenzübergreifende Probleme im Zuge fortschreitender Globalisierung eher zu- als abnehmen. Die organisatorische Problematik lässt sich sogar noch weiter fassen, denn funktionale Zusammenarbeit entzieht sich zunehmend einer territorialen Ordnung wie auch einer klaren a priori Definition der relevanten Akteure. So werden traditionelle Grenzen zwischen einzelnen Politikbereichen – z.B. in der Biotechnologie, wo Forschungs-, Industrie- und Konsumenteninteressen aufeinander stoßen – überschritten und so auch immer wieder neue Arrangements der Kooperation gefunden. Diese Hinwendung zur sog. „Post-Staatlichkeit“, also ein langsamer Abschied vom gewohnten westfälischen Staatsmodell, wird in der EU z.T.

---

<sup>6</sup> Scharpf, Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, Politische Vierteljahresschrift 26 (4) (1985), 323.

<sup>7</sup> Benz, Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle – Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem, Politische Vierteljahresschrift 39 (3) (1998), 558.

schon vollzogen.<sup>8</sup> Eine föderale Staatsordnung, mit dem Ziel Zuständigkeiten zu definieren, würde hier als völlig unzeitgemäßes Korsett wirken; vielmehr müsste eine Verfassung der fragmentierten und fluiden Form des politischen Umgangs mit Unsicherheiten Rechnung tragen. Aus funktionaler Perspektive wäre also nicht Finalität, sondern Flexibilität das zentrale Strukturmerkmal einer EU-Verfassung.

Aus BürgerInnenperspektive dagegen sind mit einer derartigen Verfassung nur wenige der vorhandenen Ängste und Zweifel beseitigt, denn bei solcher Offenheit handelt es sich quasi um das Eingeständnis verminderter Kontrolle über das Wohl der Bevölkerung. Aus diesem Grund ist die Legitimierung europäischer Integration durch die Verstärkung demokratischer Strukturen nicht nur wünschenswert, sondern essentiell für das Fortbestehen der EU. Für eine solche Input-Legitimierung gibt es verschiedene Rezepturen: Das „westfälische“ Rezept besteht in der Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments sowie einer Einbindung nationaler Parlamente in politische Prozesse auf EU-Ebene. Hiermit wäre trotz aller post-nationalstaatlicher Entwicklungen die weiter relevante Rolle der Nationalstaaten und ihrer Repräsentationsorgane anerkannt. Neue Regierungsformen dagegen rufen auch nach neuen Wegen der demokratischen Partizipation und Kontrolle. Transparenz, Öffnung der Entscheidungsprozesse für zivilgesellschaftliche Akteure, Selbstregulierung und Prozessregulierung sind einige Instrumente, die in dieser „new governance“ Agenda diskutiert und z.T. schon forciert werden.<sup>9</sup> Hiermit wird potenziell eine Brücke zwischen dem westfälischen und dem post-staatlichen Modell geschlagen.

Doch reicht dies aus für eine Verankerung in der „Volksseele“? Kann eine Verfassung auch als Identifikationsobjekt dienen? Aus unserer Sicht besteht in der schieren Möglichkeit zur Identitätsstiftung die eigentliche Rechtfertigung für die derzeit stattfindende Verfassungsdebatte. Eine Verfassung kann als Fokus für eine verbindende Identität dienen, die im funktional modularisierten politischen Gebilde sonst kaum einen Anker finden wird. Daher spielt auch die Integration der Grundrechte- Charta eine zentrale Rolle, denn die explizite Verknüpfung der Grund- und Bürgerrechte mit der europäischen politischen Struktur schafft Sicherheit in einem ansonsten weiterhin unsicheren Umfeld und mag sogar die Infrastruktur für die aus demokratischer Sicht so wichtige „Europäisierung“ der Zivilgesellschaft liefern.

## Vision und Umsetzung

Eine wirklich zukunftsweisende Verfassung für Europa (dh sowohl für die EU als Institution wie auch für ihre BürgerInnen) enthielte offene – in die Poststaatlichkeit zeigende – und endgültige – in der Tradition von Staatlichkeit verankerte – Aspekte. Während insbesondere problemlösungsorientierte Politikgestaltung von einer flexiblen Verknüpfung institutioneller Ebenen abhängt, wird eine Legitimation des Systems auf sowohl traditionell-repräsentativen als auch diskursiven Kanälen hergestellt werden müssen.<sup>10</sup> Diskursivität gilt dabei nicht nur als Kennzeichen einer zukünftigen Union, die erst qua Verfassung festgelegt wird, sondern muss bereits Teil der konstitutionellen Debatte sein, um diese legitimierende Wirkung zu entfalten.<sup>11</sup>

Soweit die Vision. Auch in der Realität kann die Einsetzung des Konvents als durchaus zukunftsweisend – im oben skizzierten Sinne – verstanden werden, da er eine gewisse Öffnung

---

<sup>8</sup> Caporaso, The European Union and Forms of the State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?, Journal of Common Market Studies 34 (1) (1996), 29.

<sup>9</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europäisches Regieren. Ein Weißbuch (2001), KOM (2001) 428 endg. V. 25. 7. 2001.

<sup>10</sup> Dabei wäre es ein Missverständnis, Diskursivität als Instrument zur Schaffung von Einigkeit zu begreifen, vielmehr geht es um Partizipation.

<sup>11</sup> Shaw, Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism. The challenge for the Convention on the Future of the Union (2002), [http://www.fedtrust.co.uk/eu\\_constitution](http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution)

in personeller – zu seinen Mitgliedern zählen nicht nur RepräsentantInnen der Kandidatenländer, sondern auch VertreterInnen der nationalen Parlamente – wie auch in argumentativer Hinsicht bedeutet. Tatsächlich wird nun allerdings weniger eine Kontroverse zwischen föderalen Konzepten und post-staatlichen Visionen ausgetragen, als die alte Debatte „Bundesstaat vs Staatenbund“. Post-staatliches Gedankengut kursiert am ehesten in zivilgesellschaftlichen und akademischen Beiträgen, welche zwar seitens der Union ermutigt und über die Konvents-Homepage ([http://www.europa.eu.in/futurum/index\\_de.htm](http://www.europa.eu.in/futurum/index_de.htm)) zugänglich sind, in der Konventspraxis bis dato aber einen deutlich marginalisierten Stellenwert einnehmen. Die Öffnung hin zur Zivilgesellschaft und damit der Übergang zur breiten Diskursivität<sup>12</sup> fungiert derzeit gleichsam nur als „Garnierung“ des weiterhin dominierenden, zwischenstaatlichen „Diskurses“. Inhaltlich scheint das Hauptaugenmerk auf der Optimierung politischer Entscheidungsmechanismen zu liegen, offenbar in der Annahme, diese über klare Kompetenzzuweisungen zu erreichen. Diese Strategie ist in Bezug auf alle drei Defizite (Effizienz, Effektivität, Legitimation) problematisch. Nur die Arbeitsgruppe betreffend die Grundrechte-Charta zielt auf jene Elemente einer Verfassung ab, die per se legitimations- und identitätsstiftend sind.

---

<sup>12</sup> Shaw (FN 11) verweist in diesem Kontext auch auf die deutliche Unterrepräsentation von Frauen und ethnischen Minderheiten.