

Europa in schlechter Verfassung?

**Über die demokratischen,
militärischen, sozialen und
neoliberalen Aspekte des
Europäischen Verfassungsentwurfs**

**Sascha Wagener
Juni 2005**

Einleitung...

Seit vier Jahren steht die Verfassungsfrage ganz oben auf der europäischen Tagesordnung. Die Neugründung der Europäischen Union, als Union der Bürger und nicht nur der Staaten, wird beschworen.

Tatsächlich ist der ausgearbeitete Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa der Versuch einer Antwort auf die Frage, welche Rolle die Europäische Union in einer globalisierten Welt spielen soll. Welche Möglichkeiten sie hat und welche Instrumente sie sich gibt. Da es hier wie in jedem Bündnis um harte Machtfragen geht, prägten Auseinandersetzungen über Stimmengewichtung und Einfluss einzelner Staaten die Debatte. Da die Akteure jenseits der Machtkämpfe auch Visionen und Ideen anhängen, ließ der Streit um einen eventuellen Gottesbezug in der Präambel die Gemüter wallen. Diese beiden Punkte sind Thema vieler Studien und Berichte, die zu Anfang des Verfassungsprozesses erschienen. Zwischenzeitlich sind die demokratischen, die friedens- und die sozialpolitischen Herausforderungen an eine Verfassung in den Mittelpunkt der Debatte gerückt.

Angesichts des stockenden Ratifizierungsprozesses steht auch die Frage nach der Notwendigkeit einer Europäischen Verfassung im Raum. Der vorliegende Artikel untersucht den Verfassungsentwurf in seinem Entstehungsprozess sowie auf drei inhaltlichen Feldern. Dabei wird von einer leicht kritischen Grundeinstellung aus die so oft betonte Transparenz des Konventsverfahrens hinterfragt. Anschließend wird versucht, Fortschritte und Erfolge bei der Demokratisierung von Entscheidungsprozessen und Institutionen festzustellen. Die militärischen Möglichkeiten einer in der globalisierten Welt nach außen aktiven EU und ihr soziales Regime nach innen stehen im Mittelpunkt der folgenden beiden Kapitel.

Für die Ratifizierung der Verfassung gaben sich die fünfundzwanzig Staaten der Europäischen Union zwei Jahre. Teils per Parlamentsbeschluss, teils per Volksabstimmung sollten die Ratifizierungsprozesse bis zum 1. November 2006 erfolgt sein. In Frankreich und Holland sprachen sich inzwischen Mehrheiten der Bevölkerung gegen den Verfassungsentwurf aus. Der Konsens der Eliten, der das europäische Projekt seit seiner Entstehung getragen hat, stößt offensichtlich auf unerwarteten Widerspruch. Dabei scheinen sich mit zunehmender Kenntnis des Vertrags zunehmend mehr Menschen gegen diesen zu wenden. Dabei sind es nicht so sehr die Konflikte, welche im Konvent zwischen den politischen Vertretern geführt wurden, als vielmehr Ansprüche an Demokratisierung und Sozialstaat, welche die nationalen Debatten prägen. Der Erfolg eines Vertrags über eine Verfassung für Europa hängt von der Einstellung der Bevölkerungen zum im Verfassungsentwurf gezeichneten Charakter der Europäischen Union ab. Die folgenden Kapitel sollen versuchen, diesen ein wenig zu skizzieren.

I. Warum überhaupt eine Verfassung?

Seit der Gründung der Europäischen Union im November 1993 steht die Frage nach der Finalität und der Reichweite des europäischen Integrationsprozesses im Raum. Der Vertrag von Maastricht regelte den Zeitplan für die Verwirklichung von Wirtschafts- und Währungsunion. Der gemeinsame Binnenmarkt wurde Wirklichkeit. Der Vertrag von Amsterdam hob 1997 neue Politikinhalt auf die europäische Ebene. Dazu gehörten die Innen- und Rechtspolitik ebenso wie die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.¹ Die noch offenen Fragen wurden verhandelt und im Dezember 2000 in Nizza neu verhandelt.

Doch die Unzufriedenheit der meisten politischen Akteure mit dem in Nizza erzielten Resultat war groß und bildete die Voraussetzung für die im Dezember 2001 vom Europäischen Rat in Laeken beschlossene Einsetzung eines Konvents zur Zukunft der EU. Dieser sollte „die wesentlichen Fragen ... prüfen, welche die künftige Entwicklung der Union aufwirft, und sich um verschiedene mögliche Antworten ... bemühen“.² Auch wenn es nur um Vorschläge ging, über welche auf einem Gipfel zu entscheiden sich die Staats- und Regierungschefs selbstverständlich vorbehielten, hätte das Mandat des Konvents nicht weitreichender sein können. Die Erstellung eines allumfassenden Verfassungsvertrags sollte als Möglichkeit geprüft werden. Unmittelbar nach dem Beginn der Konventsarbeiten zeichnete sich das Ziel eines solchen Verfassungsentwurfes ab.

Bis dahin waren hauptsächlich drei Argumentationsmuster gegen die Idee einer Europäischen Verfassung vorgebracht worden.

Erstens stand die Befürchtung im Raum, angesichts „der unterschiedlichen nationalen Traditionen könnte die Strategie, kollektive Identität qua Verfassungsrecht zu stiften, eher konfliktverschärfend und legitimitäts-mindernd wirken“. Dass eine Verfassung Identität stifte, sei nur in historischen Sondersituationen, wie Revolutionen, zu erwarten.³

Zweitens legitimierte sich die EU durch ihren effektiven Output selbst und brauche keine Verfassung als Bindeglied zwischen Recht und Politik, zwischen Institutionen und Bevölkerung.⁴

¹ Auswärtiges Amt, Referat Öffentlichkeitsarbeit u. Vertretung der Europäischen Kommission (Hg.), Der Vertrag von Amsterdam. Ein neuer Meilenstein für die Europäische Union, Bonn 1999. S. 8.

² Erklärung des Europäischen Rates von Laeken, in: Thomas Läufer (Hg.), Vertrag von Nizza. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages, Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Deutsche Begleitgesetze, Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn 2002, S. 375. / Klemens H. Fischer, Konvent zur Zukunft Europas. Texte und Kommentar mit einem Geleitwort von Dr. Benita Ferrero-Waldner, einschließlich Begleit-CD-ROM mit Gesamtdokumentation. Baden-Baden/Wien-Graz/Zürich 2003, S. 25.

³ Siegfried Schieder, Verfassung und Wirklichkeit. Die Genialität der europäischen Vertragskonstruktion, in: Blätter für deutsche und internationale Politik. Heft 8/2003. Bonn 2003, S. 967. / Anders: Heinz Kleger (Hg.), Der Konvent als Labor. Texte und Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess, Reihe: Region – Nation – Europa. Bd. 25, Münster 2004. S. 32.

⁴ Ann-Kathrin Fischer, Legitimation der Europäischen Union durch eine Verfassung? Reihe: Region – Nation Europa. Bd. 20, Münster 2004. S. 51. / Vgl. Sylke Nissen, Europäische Identität und die

Drittens besitze die EU, in Form des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, längst eine materielle Verfassung.⁵

Diese drei Argumente haben heute an Boden verloren. Die Überzeugung von der Notwendigkeit einer stärkeren europäischen Integration und deren Erreichbarkeit durch eine gemeinsame Verfassung, gewann angesichts der zunehmenden Bereitschaft der europäischen Bevölkerung, Supranationalität zum Schutze ihrer Sicherheit zu akzeptieren, an Bedeutung. Die Ansicht, dass sich die EU durch ihre Effizienz von selbst legitimiere, griff spätestens mit der Krise des europäischen Wohlfahrtsstaates und wiederholten Blockaden im Zuge der Osterweiterung zu kurz. Schließlich ist es auch die Erweiterung, die eine „rechtliche Grundordnung im jetzigen Stadium der Integration“ notwendig und damit eine Vereinfachung und Zusammenfassung der bestehenden Verträge unabdingbar macht.⁶

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa soll auf drei Herausforderungen reagieren.

Zum einen lässt die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit der Europäischen Union spürbar nach. Die Beteiligung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament geht seit 1984 kontinuierlich zurück.⁷ Bei Referenden in Dänemark und Irland haben die Bevölkerungen mit Nein gestimmt. In Osteuropa haben sich die Menschen unterdurchschnittlich an den Volksabstimmungen über den EU-Beitritt ihrer Länder beteiligt. In wichtigen Ländern wie Deutschland und Großbritannien glaubt eine relative Mehrheit in der Bevölkerung nicht, dass die EU-Mitgliedschaft Vorteile bringt.⁸ In einer Veröffentlichung von Europäischem Parlament und Europäischer Kommission heißt es: „Das Europäische Aufbauwerk geht jedoch alle Bürger etwas an.“⁹ Der Europäische Rat erklärte auf seinem Gipfel in Laeken: „In der Union müssen die europäischen Organe dem Bürger näher gebracht werden. Die Bürger stehen zweifellos hinter den großen Zielen der Union ... und fordern vor allem mehr Effizienz und Transparenz. ... Wie können dem Bürger ... das europäische Projekt und die europäischen Organe näher gebracht werden? ... Schließlich stellt sich die Frage, ob diese Vereinfachung und Neuordnung im Laufe der Zeit nicht dazu führen könnte, dass in der Union ein Verfassungstext angenommen wird.“¹⁰ Zweifellos soll eine Verfassung der Idee eines gemeinsamen Europa ebenso wie den Institutionen

Zukunft Europas. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. Heft 38/2004, Bonn 2004. S. 22.

⁵ Marc Fritzler u. Günther Unser, Die Europäische Union. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2001. S. 38. / Hauke Brunkhorst, Verfasst ohne Verfassung. Europäische Union zwischen Evolution und revolutionärer Umgründung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik. Heft 2/2004, Bonn 2004. S. 212. / Schieder, Verfassung und Wirklichkeit. S. 967.

⁶ Fritzler u. Unser, S. 38.

⁷ Wahlbeteiligung bei den EP-Wahlen: 1979: 61,0%; 1984: 61,0%; 1989: 58,5%; 1994: 56,8%; 1999: 49,9%; 2004: 45,5%. Fritzler u. Unser, S. 48.

⁸ Umfrage im Auftrag der Europäischen Kommission (1999): Hat die Mitgliedschaft in der EU Vorteile? EU15: 46% ja, 31% nein; Großbritannien: 29% ja, 42% nein; Deutschland: 37% ja, 39% nein. Fritzler u. Unser, S. 11.

⁹ Vertretung der Europäischen Kommission in Luxemburg (Hg.), Ziel ‚Eine Verfassung für Europa‘. Ihre Fragen, unsere Antworten zum Entwurf. Luxemburg 2004, S. 3.

¹⁰ Erklärung des Europäischen Rates von Laeken, in: Läufer, S. 368, 370 u. 374.

der Europäischen Union neue Legitimität angesichts wachsender Kritik und zunehmendem Misstrauen verschaffen.¹¹

Die zweite große Herausforderung ist die institutionelle Neuordnung der EU angesichts ihrer Größe und Erweiterung. „Die Europäische Union ist ein Erfolg“, heißt es kurz und prägnant in der Erklärung von Laeken.¹² Aufgrund dieses erfolgreichen Integrationsprozesses bekundeten im Laufe der Neunziger Jahre zunehmend mehr Staaten ihr Interesse an einer Mitgliedschaft. Bereits 1993 verpflichtete sich die EU in den Kopenhagener Kriterien vor einer Erweiterung zu einer inneren Reform ihrer Institutionen. Auf dem Regierungsgipfel in Amsterdam 1997 konnte man sich auf eine solche nicht einigen. Die Neuverhandlung in Nizza im Dezember 2000 fiel unbefriedigend aus. „Der Europäische Rat hatte nach langwierigen Diskussionen zwar eine Übereinkunft zu den EU-Entscheidungsverfahren ausgehandelt, die den Weg für die EU-Osterweiterung formell freimachte. Die Ergebnisse konnten den hohen Erwartungen und den Notwendigkeiten jedoch nicht gerecht werden.“¹³ Ein Jahr später berief der Europäische Rat von Laeken einen Konvent ein, um „die wesentlichen Fragen zu prüfen, welche die künftige Entwicklung der EU aufwirft, und sich um verschiedene mögliche Antworten zu bemühen.“¹⁴ Der Verfassungsentwurf ist somit auch ein Vorschlag zur inneren Reform des Aufbaus der Europäischen Union.

Als dritte Herausforderung soll eine europäische Verfassung die europäischen Verträge inhaltlich weiterentwickeln. Das Mandat von Laeken schloss inhaltliche Änderungen an den bestehenden Verträgen, trotz eines gegenteiligen Postulats, ausdrücklich ein.¹⁵ Die aufgezählten Bereiche, in welchen es die Kohärenz zu stärken gelte, waren hauptsächlich die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die Verteidigungspolitik, die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit und die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken. Daneben wurde in der Laekener Erklärung auch die Frage nach einer verstärkten Zusammenarbeit in den Bereichen soziale Integration, Umwelt, Gesundheit und Lebensmittelsicherheit gestellt.¹⁶

Die Notwendigkeit einer Europäischen Verfassung wird sich beweisen, wenn sie der europäischen Politik Möglichkeiten zur Lösung auf nationalstaatlicher Ebene nicht mehr lösbarer Probleme einräumt.¹⁷ Dafür sind ihre Inhalte entscheidend.

¹¹ Vgl. Kleger, S. 32.

¹² Erklärung des Europäischen Rates von Laeken, in: Läufer, S. 367.

¹³ Bundeszentrale für politische Bildung, Europäische Union. Informationen zur politischen Bildung, Nr. 279, Bonn 2003, S. 54.

¹⁴ Erklärung des Europäischen Rates von Laeken, in: Läufer, S. 375.

¹⁵ Erklärung des Europäischen Rates von Laeken, in: Läufer, S. 374. / Andreas Wehr, Europa ohne Demokratie? Die europäische Verfassungsdebatte – Bilanz, Kritik und Alternativen. Köln 2004, S. 21.

¹⁶ Erklärung des Europäischen Rates von Laeken, in: Läufer, S. 371.

¹⁷ Fritz W. Scharpf, Was man von einer europäischen Verfassung erwarten und nicht erwarten sollte. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 1/2003, Bonn 2003, S. 59.

II. Die Arbeit des Konvents

Bei der Ausarbeitung der Europäischen Grundrechtecharta, von Oktober 1999 bis November 2000, war die Konventsmethode erstmals in der Europäischen Union angewendet worden. Um eine möglichst große Repräsentation zu gewährleisten, gab es eine Art doppelter Parität: Einerseits waren die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission vertreten. Andererseits wurden Europaabgeordnete und Abgeordnete nationaler Parlamente delegiert. Das gleiche System, in Zusammensetzung und Arbeitsweise, sollte auch bei der Erarbeitung des Verfassungsentwurfs angewendet werden. Doch während bei der Grundrechtecharta sogar der Name „Konvent“ von seinen Mitgliedern erstritten werden musste,¹⁸ hat sich diese Arbeitsmethode in einem Maße bewährt und ist derart auf allgemeine Zustimmung gestoßen, dass beim Verfassungsentwurf wie selbstverständlich auf sie zurückgegriffen wurde.¹⁹

In der Zusammensetzung gab es im Konvent eine eindeutige Mehrheit an Parlamentariern (68,57%) gegenüber Regierungsvertretern (26,66%).²⁰ Nichtsdestotrotz wurde gerade gegen Ende der Arbeiten das sehr viel größere Gewicht der Regierungsvertreter deutlich.²¹ Dies erklärt sich aus dem Wissen aller Teilnehmenden um die Regierungskonferenz als letztendliche Entscheidungsinstanz. Von den 105 Vollmitgliedern des Konvents waren weniger als 16% Frauen. Fast alle Mitglieder haben eine akademische Ausbildung abgeschlossen. Dreiviertel der Mitglieder gehörten mittleren oder älteren Jahrgängen an.²² Vertreter der Beitrittsstaaten wurden zwar in vollem Umfang an den Beratungen des Konvents beteiligt,²³ allerdings „ohne freilich einen Konsens, der sich zwischen den Mitgliedstaaten abzeichnet, verhindern zu können.“²⁴ Auch wurden die Dokumente nicht in ihre Sprachen übersetzt.²⁵

Politisch setzte sich der Konvent „sehr homogen und damit sehr einseitig“ zusammen. Die politischen Familien der Konservativen und der Sozialdemokraten stellten, gemeinsam mit einigen wenigen Liberalen, das gesamte Präsidium und fast alle 105 Konventsmitglieder. Die Linksparteien waren mit zwei und die Grünen mit einem Vertreter minimal, die skandinavischen EU-Skeptiker oder auch rechtsextreme Parteien fast gar nicht vertreten. „...diejenigen, die den Weg der europäischen Integration seit Maastricht für alternativlos und daher auch nicht für

¹⁸ Der französische Beauftragte Braibant erklärte über die Umbenennung von „enceinte“ zu „convention“: „Il s’agit d’un petit coup d’Etat qui rappelle la transformation des Etats généraux en Constituante en 1789.“ Pierre Moscovici, Colloque. La Charte des Droits Fondamentaux de l’Union Européenne, mercredi 26 avril 2000. Intervention de clôture du ministre délégué chargé des affaires européennes.

¹⁹ Vgl. Wolfgang Dix, Grundrechtecharta und Konvent. Auf neuen Wegen zur Reform der EU? In: Integration, 24. Jg. Heft 1/01, Bonn 2001. S. 39ff.

²⁰ Fischer, Klemens H., S. 28.

²¹ Kleger, S. 189f.

²² 78,5 Prozent der Konventsmitglieder wurden zwischen 1936 und 1960 geboren. Der Schwerpunkt lag auf den Jahrgängen 1946 bis 1955. Kleger, S. 73f.

²³ Fischer, Klemens H., S. 28.

²⁴ Erklärung des Europäischen Rates von Laeken, in: Läufer, S. 375.

²⁵ Erklärung des Europäischen Rates von Laeken, in: Läufer, S. 376. / Kleger, S. 75.

revisionsbedürftig halten“, waren im Konvent praktisch unter sich.²⁶ Es bleibt festzustellen, dass die Besetzung des Konvents jedenfalls kein Spiegelbild der europäischen Öffentlichkeit war.

Bereits durch die Erklärung von Laeken gingen die Staats- und Regierungschefs sicher, dass das Präsidium die entscheidende Rolle im Konvent einnehmen würde.²⁷ In ihm befanden sich die Vertreter der nationalen Regierungen und der Europäischen Kommission in einer deutlichen Mehrheit; nur vier von zwölf stimmberechtigten Mitgliedern waren Parlamentarier.²⁸ Das Präsidium, als „Motor des Konvents“, setzte die Arbeitsgruppen ein, bestimmte über Änderungsanträge und stellte einen eventuellen Konsens auf den Konventssitzungen fest.²⁹ Dabei arbeitete es alles andere als transparent: Selbst den Konventsmitgliedern wurden die Inhaltsprotokolle der unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfindenden Präsidiumssitzungen vorenthalten.³⁰

Die Erklärung von Laeken sah vor, dass „ein Forum allen Organisationen [offen steht], welche die Zivilgesellschaft repräsentieren“.³¹ Eine der Zivilgesellschaft gewidmete Konventssitzung am 24. und 25. Juni 2002 sowie ein Jugendkonvent vom 9. bis 12. Juli 2002 erweckten den Eindruck der Einbeziehung einer breiten Öffentlichkeit. Dabei kamen beide Veranstaltungen einer „Versammlung von Interessensvertretern“,³² welche sich seit langem und ausführlich mit den Politikabläufen in der Europäischen Union beschäftigen, bedeutend näher. Der Vorwurf des Lobbyismus, „wo sich [Verbände] durch angestellte Lobbyisten direkte Kontakte zu Abgeordneten schaffen und so Einfluss auf die Gestaltung von Gesetzesvorlagen suchen“³³, wurde erhoben.³⁴ Auch der Jugendkonvent, völlig unkritisch gegenüber dem „reichlich konventionellen Leitbild eines ‚föderalen parlamentarischen Systems‘ für die europäische Union“³⁵ scheint für die europäische Öffentlichkeit völlig unrepräsentativ gewesen zu sein.³⁶

Sicher lässt sich feststellen, dass das Konventsverfahren in seiner Öffentlichkeit einen Fortschritt gegenüber dem System der Regierungskonferenzen darstellte. Dennoch hielten die Staats- und Regierungschefs die Fäden weit mehr in der Hand,

²⁶ Wehr, S. 23f.

²⁷ Erklärung des Europäischen Rates von Laeken, in: Läufer, S. 376. / Fischer, Klemens H., S. 29. / Anders: Wehr, S. 24.

²⁸ Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Entwurf. Vertrag über eine Verfassung für Europa, Vom Europäischen Konvent im Konsensverfahren angenommen am 13. Juni und 10. Juli 2003. Dem Präsidenten des Europäischen Rates in Rom überreicht, 18. Juli 2003. Luxemburg 2003, S. 327.

²⁹ Wehr, S. 24ff. / Fischer, Klemens H., S. 29.

³⁰ Wehr, S. 26.

³¹ Erklärung des Europäischen Rates von Laeken, in: Läufer, S. 377.

³² Wehr, S. 27.

³³ Bernhard Schäfers (Hg.), Grundbegriffe der Soziologie. Opladen 2000, S. 410.

³⁴ Vgl. Kleger, S. 120ff.

³⁵ Emanuel Richter, Altväterliches Gremium mit Hang zum Autoritativem. Der Europäische Konvent und die Demokratie, ein republikanischer Aufbruch für Europa? In: Frankfurter Rundschau, 18.11.2002.

³⁶ Vgl. Wehr, S. 27f.

liefen die Prozesse weit weniger transparent und offen ab, als nach außen der Eindruck vermittelt wurde.

III. Demokratisierung und Institutionen

In der Erklärung von Laeken hieß es, die Europäische Union beziehe ihre Legitimität aus „demokratischen, transparenten und effizienten Organen.“³⁷ Dementsprechend sollte der Verfassungsentwurf Vorschläge für die Stärkung und weitere Demokratisierung der drei Organe Europäisches Parlament³⁸, Kommission³⁹ und Europäischer Rat⁴⁰ erarbeiten.

Tatsächlich wertet der Verfassungsentwurf die Rolle des Europäischen Parlaments auf. Im Gesetzgebungsverfahren wird das Mitbestimmungsrecht des Parlaments bei der Erlassung von Rechtsakten zur Regel und von 38 auf etwa 80 Bereiche ausgeweitet (Art. III-396).⁴¹ Auf bloße Anhörungsrechte zurechtgestutzt ist diese Rolle weiterhin in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art. III-304), der Polizeilichen Zusammenarbeit (Art. III-275,3), der Agrarpolitik (Art. III-230,2; Art. III-231) und der Steuerpolitik (Art. III-171). Das bisher nur für den fakultativen Teil der Ausgaben geltende Haushaltsrecht des Europäischen Parlaments wird auf den obligatorischen Teil der Ausgaben ausgedehnt (Art. III-404).⁴² Der Vorschlag einiger Konventsmitglieder, die Lesung des durch die Kommission eingereichten Haushalts erst im Parlament und dann im Rat stattfinden zu lassen, fand jedoch keine Mehrheit.⁴³ Das Parlament kann weiterhin bei Gesetzen und beim Haushalt nur auf die Initiative der Kommission reagieren.

Was die Wahl des Kommissionspräsidenten betrifft, heißt es in Art. I-20, Abs. 1 des Verfassungsentwurfs: „Das Europäische Parlament ... wählt den Präsidenten der Europäischen Kommission.“ Art. I-27, Abs. 1 schränkt diese Wahl aber insofern wieder ein, als vorher „... der Europäische Rat ... mit qualifizierter Mehrheit [dem Europäischen Parlament] einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission“ vorschlägt. Dabei „berücksichtigt er das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament“. Wenn das Parlament den Kandidaten ablehnt, bestimmt der Europäische Rat einen neuen Kandidaten. Dieses System unterscheidet sich nicht

³⁷ Erklärung des Europäischen Rates von Laeken, in: Läufer, S. 373.

³⁸ „Soll die Rolle des Europäischen Parlaments gestärkt werden? Sollen wir das Mitentscheidungsrecht ausweiten oder nicht? Soll die Art und Weise, in der wir die Mitglieder des Europäischen Parlaments wählen, überprüft werden? Ist ein europäischer Wahlbezirk notwendig oder soll es weiterhin im nationalen Rahmen festgelegte Wahlbezirke geben? Können beide Systeme miteinander kombiniert werden?“ Erklärung des Europäischen Rates von Laeken, in: Läufer, S. 373.

³⁹ „Wie lässt sich die Autorität und die Effizienz der Europäischen Kommission stärken? Wie soll der Präsident der Kommission bestimmt werden: vom Europäischen Rat, vom Europäischen Parlament oder – im Wege direkter Wahlen – vom Bürger?“ Erklärung des Europäischen Rates von Laeken, in: Läufer, S. 373.

⁴⁰ „Muss die Rolle des Rates gestärkt werden? Soll der Rat als Gesetzgeber in derselben Weise handeln wie in seiner Exekutivfunktion? Sollen im Hinblick auf eine größere Transparenz die Tagungen des Rates – jedenfalls in seiner gesetzgeberischen Rolle – öffentlich werden? Soll der Bürger besseren Zugang zu den Dokumenten des Rates erhalten?“ Erklärung des Europäischen Rates von Laeken, in: Läufer, S. 373.

⁴¹ Vgl. EG-Vertrag, in: Läufer, Art. 251; 252. / Kleger, S. 171.

⁴² EG-Vertrag, in: Läufer, Art. 272. / Kleger, S. 103ff. u. 169. / Giscard d'Estaing, S. 52.

⁴³ Kleger, S. 106.

wesentlich vom bisherigen Verfahren.⁴⁴ Demnach ist die Behauptung, wonach „der Kommissionspräsident in Zukunft auf Vorschlag des Europäischen Rates direkt vom Europäischen Parlament gewählt“ wird und dies eine „Änderung ... für das institutionelle System der EU“ darstelle,⁴⁵ mehr als zweifelhaft. Das Recht des Parlaments ist ein Akklamationsrecht, kein Wahlrecht.⁴⁶

Nach Andreas Wehr ist dies „die entscheidende Frage bei der Gestaltung der institutionellen Architektur der Union“.⁴⁷ Würden im Europäischen Parlament verschiedene Kandidaten unterschiedlicher Fraktionen in mehreren Wahlgängen gegeneinander antreten, käme es zu Absprachen, Bündnissen und Koalitionen. Der Kommissionspräsident könnte, wie Jopp und Matl unter Hinweis auf die Position der Kritiker zu bedenken geben „durch ein Wahlverfahren ... in die Abhängigkeit bestimmter parlamentarischer Mehrheiten geraten“.⁴⁸ Dies wollte eine Mehrheit im Europäischen Rat, aber auch der Vorsitzende des Konvents, Valéry Giscard d'Estaing, verhindern.⁴⁹ Es ginge nicht um die Wahl, sondern um den „Auswahlprozess im Rat für den besten Mann oder die beste Frau, der oder die am besten das europäische Allgemeinwohl vertreten kann.“⁵⁰ Der Verfassungsentwurf mit seinem Akklamationsrecht lässt nicht zu, dass sich verschiedene Koalitionen bilden und die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments einen unmittelbaren Einfluss auf die Politik der Kommission ausübt. Hier wird eine Überzeugung deutlich, die das in parlamentarischen Demokratien übliche Wechselspiel von Mehrheiten auf europäischer Ebene nicht angewendet sehen möchte. Eine Politisierung der Institutionen findet nicht statt.⁵¹

Der Verfassungsentwurf des Konvents sah vor, die Macht des Europäischen Parlaments und des Kommissionspräsidenten bei der Zusammenstellung der Kommission zu erweitern. Nach Art. I-26,2 des Verfassungsentwurfes sollte jeder Mitgliedstaat eine „Liste von drei Personen, die er für geeignet erachtet“ vorlegen. Der Kommissionspräsident hätte aus jeder Vorschlagsliste eine Person auszuwählen. Dies bedeutete die „eingeschränkte Möglichkeit, über Personalentscheidungen Richtungsentscheidungen vorzunehmen, was wiederum eine politische

⁴⁴ Vertretung der Kommission, Ziel Verfassung, S. 10: „Der Konvent hat das Verfahren zur Ernennung des Präsidenten der Kommission nicht wesentlich geändert.“ / Anders: Kleger, S. 173.

⁴⁵ Fischer, Ann-Kathrin, S. 105.

⁴⁶ Fachredaktionen des Bibliographischen Instituts, Schülerduden. Politik und Gesellschaft, Mannheim/Wien/Zürich 1979. S. 421: „Eine Wahl ist die Entscheidung zwischen mehreren Möglichkeiten. Liegt keine Alternative vor, ist eine Abstimmung keine Wahl, sondern lediglich eine Akklamation.“

⁴⁷ Wehr, S. 45f.

⁴⁸ Mathias Jopp u. Saskia Matl, Perspektiven der deutsch-französischen Konventsvorschläge für die institutionelle Architektur der Europäischen Union. In: Integration, 26. Jg. Heft 2/03, Bonn 2003. S. 104.

⁴⁹ Wehr, S. 43.

⁵⁰ Valéry Giscard d'Estaing, Neuer Gründergeist. Interview mit Valéry Giscard d'Estaing, 76, Präsident des europäischen Verfassungskonvents, über ein Grundgesetz für das Vereinte Europa. In: Der Spiegel 43, 21.10.02. S.52.

⁵¹ „Es wäre der Beginn einer Politisierung der Gesetzgebung und zwar bereits in der Phase ihrer Konzipierung. Die jeweilige Mehrheit im Europäischen Parlament könnte ... durch die Wahl der Spitzen der Exekutive die gesamte Administration, hier die der Kommission, politisch einfärben.“ Wehr, S. 48f. / Jopp u. Matl., S. 103f.

Verantwortlichkeit des Präsidenten gegenüber dem Parlament impliziert“ hätte, da dieses den Kandidatenvorschlag bestätigen oder ablehnen konnte.⁵² Hierzu hätte sich der Präsident über die normativen Gebote des Verfassungsvorschlags hinwegsetzen müssen, die als Auswahlkriterien nur Kompetenz, Engagement für Europa und Gewähr für Unabhängigkeit zuließen, eine politische Einfärbung der Kommission aber nicht vorsahen.⁵³ Der konsolidierte Verfassungsentwurf hat die Festschreibung der Auswahlmöglichkeiten seitens des Kommissionspräsidenten wieder aufgehoben. In Art. I-27, 2 heißt es nun: „Der Rat nimmt, im Einvernehmen mit dem gewählten Präsidenten, die Liste der anderen Persönlichkeiten an, die er als Mitglieder der Kommission vorschlägt.“

Zu ein wenig mehr Demokratie und Transparenz könnten zwei Punkte im Verfassungsentwurf beitragen, deren reale Auswirkungen es gespannt abzuwarten gilt. Zum einen bedeutet die Einführung von Bürgerbegehren nach Art. I-47,4 einen „vorsichtige[n] Einstieg in die *direkte* Demokratie.“⁵⁴ Die nötigen Unterschriften von mindestens einer Million Bürgerinnen und Bürgern sind angesichts der Gesamtbevölkerung in der Europäischen Union ein angemessenes Quorum. Noch aber ist nicht abzusehen, wie die durch ein europäisches Gesetz festzulegenden genaueren Bestimmungen aussehen werden. Auch kann das Bürgerbegehren bestimmte Themen, nicht aber Inhalte einfordern. Dennoch halten die Bürger zukünftig gegenüber der Kommission ein Initiativrecht in Händen, welches selbst das Europäische Parlament nicht besitzt.⁵⁵ Zum anderen finden nach Art. I-50,2 die Sitzungen des Ministerrates, die sich mit Gesetzgebungsvorschlägen beschäftigen, zukünftig öffentlich statt. Dies könnte dazu beitragen, dass „die europäische Gesetzgebung an Transparenz gewinnt, denn erstmals werden sich die Regierungsvertreter der Nationalstaaten für ihre Äußerungen im Rat in der Öffentlichkeit verantworten müssen.“⁵⁶

Mit den vielversprechenden Worten „In dem Wunsch sicherzustellen, dass die Entscheidungen in der Union so bürgernah wie möglich getroffen werden“, beginnt das dem Verfassungsentwurf angefügte „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“.⁵⁷ Tatsächlich ist, solange die demokratischen Verfahren auf europäischer Ebene nicht in gleicher Tiefe herausgebildet sind wie auf nationaler Ebene, eine genaue Abgrenzung der Kompetenzen und Zuständigkeiten zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten umso notwendiger.⁵⁸ Der Konvent hat die Aufstellung eines die einzelnen Politikbereiche auflistenden Kompetenzkataloges abgelehnt, dafür aber die

⁵² Tobias Mushoff u. Andreas Fisahn, Die demokratische Herausforderung unbewältigt. Europas Zukunft im Licht der Verfassung, in: Sozialismus, 31. Jg. Heft 280, 9/2004. Hamburg 2004, S. 44f.

⁵³ Vgl. Mushoff u. Fisahn, S. 45: „Wettbewerb schreibt die Verfassung nur im Wirtschaftsprozess groß, in der Politik bleibt sie eine Randerscheinung.“

⁵⁴ Kleger, S. 195.

⁵⁵ Für Wehr liegt genau hier der Kritikpunkt. Wehr, S. 41: „Eine absurde Konstruktion.“

⁵⁶ Kleger, S. 169.

⁵⁷ Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, in: Läufer 2005, S. 221ff.

⁵⁸ Vgl. Detlef Henschel, Europäische Verfassung – Aufbruch ins Elysium? In: Sozialismus, 31. Jg. Heft 280, 9/2004. Hamburg 2004, S. 48f.

Rechte der nationalen Parlamente bei der Subsidiaritätsprüfung erweitert.⁵⁹ Letztere können künftig „binnen sechs Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Entwurfs eines Europäischen Gesetzgebungsakts ... darlegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist.“⁶⁰ Sollte die Kommission dennoch bei ihrem Vorschlag bleiben, kann jeder Mitgliedstaat, ebenso wie der Ausschuss der Regionen, vor dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg eine Klage erheben. Dies bedeutet allerdings, dass ein Gemeinschaftsorgan über einen Zuständigkeitsstreit zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaat entscheidet. Bedenken gibt es auch angesichts der nur sechswöchigen Frist, die den nationalen Parlamenten zur Formulierung ihres Standpunktes gegeben ist. Insgesamt muss nämlich ein Drittel der Kammern der Mitgliedstaaten⁶¹ einen opponierenden Standpunkt formulieren, damit die Kommission sich überhaupt neu mit ihrem Vorschlag befassen muss.⁶² Schließlich werden sich die Kompetenzen der EU auch dadurch weiter ausweiten, dass die umstrittene Flexibilitätsklausel, die ihr Tätigwerden außerhalb der festgelegten Bereiche vorsieht, nicht nur nicht abgeschafft, sondern vom Bereich des Gemeinsamen Marktes auf alle in Teil III des Verfassungsentwurfs aufgezählten Politikbereiche ausgedehnt wurde (Art. I-18).⁶³

Auch wenn der Verfassungsentwurf einige kleine Korrekturen am Konstrukt der Europäischen Institutionen vornimmt, bleibt die Union eine „unerfüllte Demokratie“.⁶⁴ Kleinste Fortschritte werden relativiert, viele Reformvorschläge nicht verwirklicht. So hätte die von Giscard geforderte Einführung eines „Kongresses der Völker Europas“ in der Kompetenz- und Zuständigkeitsfrage für ein mehr an Transparenz und Diskussion sorgen können. Wahrscheinlich dürfte die Europäische Union angesichts des nicht ausreichend demokratisch legitimierten Wirkens ihrer Institutionen nicht einmal Mitglied bei sich selbst werden. In den an dieser Stelle untersuchten Bereichen hat der Konvent die in ihn gesetzten Hoffnungen für ein Mehr an Demokratie nicht erfüllt.

⁵⁹ Kleger, S. 85. / Wehr, S. 57.

⁶⁰ Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, Art. 6.

⁶¹ In Ländern mit einem Einkammersystem wird diese Kammer doppelt gezählt.

⁶² Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, Art. 7.

⁶³ Fischer, Klemens H., S. 74. / Wehr, S. 64. / Kleger, S. 85.

⁶⁴ Hensche, S. 48.

IV. Die militärischen Aspekte

Seit dem Ende der Ost-West-Auseinandersetzungen haben sich die Bestrebungen, dem Europäischen Einigungsprozess eine militärische Komponente beizugeben, verstärkt.⁶⁵ Hintergrund ist die Überzeugung, dass die „europäischen Streitkräfte“ der in der Weltpolitik agierenden EU „so stark sein [müssen], dass sie die politischen Garantien, die mit einer Konfliktregulierung verbunden sind, auch einhalten können“.⁶⁶

Der Vertrag von Maastricht bildete den Ausgangspunkt der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, indem die Westeuropäische Union (WEU), welche seit 1954 als rein europäisches Verteidigungsbündnis eher ein Schattendasein fristete, zum „integralen Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union“ erklärt wurde.⁶⁷ Dabei definierten die vom Ministerrat der WEU 1992 beschlossenen Petersberg-Aufgaben Spielraum und Handlungsfelder einer auf Krisenbewältigung ausgerichteten Politik.⁶⁸ Der Vertrag von Amsterdam integrierte diese Aufgaben ins europäische Vertragswerk und verstärkte die Anbindung der WEU an die EU. Doch die Erfahrungen aus dem Kosovo-Krieg und eine Kehrtwende in der britischen Politik führten zur „Absorption der WEU“ und direkten Übernahme ihrer Funktionen durch die Europäische Union im Vertrag von Nizza.⁶⁹ Auf dem EU-Gipfel in Griechenland im Juni 2003 präsentierte der Generalsekretär des Rates, Javier Solana, eine weit über die Petersberg-Aufgaben hinausführende europäische Sicherheitsstrategie.⁷⁰ In dieser vom Europäischen Rat am 12. Dezember 2003 in Brüssel verabschiedeten Erklärung wird „eine strategische Kultur“ gefordert, die „ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen begünstigt“. Auch werde bei „den neuen Bedrohungen ... die erste Verteidigungslinie oftmals im Ausland

⁶⁵ Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*. Luxemburg 1996, S.1+8: „Après la fin de la guerre froide et devant les nouveaux conflits qui ont éclaté en Europe et dans les régions limitrophes, l'identité que la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne lui fera endosser revêt, pour elle, une importance déterminante. ... La politique étrangère de l'Union pâtit, comme un passé récent l'a démontré de façon irréfutable, de son incréibilité militaire.“

⁶⁶ Egon Bahr, *Amerikanische Hardware braucht europäische Software*. SPD-Sicherheitsexperte und früherer Architekt der deutschen Entspannungspolitik Egon Bahr im Interview. In: Freitag 29, 09.07.2004.

⁶⁷ EU-Vertrag, in Läufer, Art. J.7, S. 324f.

⁶⁸ EU-Vertrag, in Läufer, Art. 17. /Vgl. Anmerkung 74.

⁶⁹ Werner Weidenfeld u. Wolfgang Wessels (Hg.), *Europa von A bis Z*. Taschenbuch der europäischen Integration, Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn 2002, S. 162f.

⁷⁰ Zusätzlich zu den in Art. 17 des EU-Vertrags definierten und in Art. III-309 des Verfassungsentwurfs übernommenen Petersberg-Aufgaben: humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben, Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung und friedensschaffende Maßnahmen kommen gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen und Aufgaben der Konfliktverhütung, aber auch Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung sowie Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten. Außerdem kann „mit all diesen Missionen ... zur Bekämpfung des Terrorismus beigetragen werden, unter anderem auch durch die Unterstützung für Drittstaaten bei der Bekämpfung des Terrorismus in ihrem Hoheitsgebiet“. / Javier Solana, Entwurf für eine Europäische Sicherheitsstrategie. Dem Europäischen Rat in Thessaloniki vorgetragen am 20. Juni 2003, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik. Dokumente des Zeitgeschehens*, Heft 8/2003. Bonn 2003, S. 1009-1014. / Erich Reiter, *Die Sicherheitsstrategie der EU*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*. Heft 3-4/2004, Bonn 2004. S. 26-31.

liegen“.⁷¹ Doch wie bereits das Referat für Öffentlichkeitsarbeit des Auswärtigen Amtes im Mai 1999 feststellte: „Vom Krisenmanagement zu einer europäischen Verteidigungspolitik sind freilich viele Schritte nötig.“⁷²

Der Verfassungsentwurf ist ein solcher Schritt. Während die zivilen Aspekte des Krisenmanagements nur knappe Erwähnung finden,⁷³ werden die militärischen Aspekte der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)⁷⁴ ausführlich dargelegt.

(1) Die Europäische Union wird zu einem Militärbündnis (Art. I-12,4; I-16,1+2; I-41,1+2).⁷⁵ Auf Verfassungsebene werden die militärischen Gesichtspunkte des Zusammenschlusses geregelt und die Zuständigkeit der Union festgehalten, „eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik zu erarbeiten und zu verwirklichen“ (Art. I-12,4). Die im Entwurf des Konvents ursprünglich vorgesehene Beistandsverpflichtung ging mit ihrem ausdrücklichen Verweis auf „militärische und sonstige Hilfe“ über die in Artikel 5 des NATO-Vertrags festgeschriebene „such action as it deems necessary, including the use of armed force“ hinaus.⁷⁶ Während die durch den Konvent vorgeschlagene Beistandsverpflichtung nur für die Staaten in strukturierter Zusammenarbeit gedacht war, ist sie im nach der Regierungskonferenz konsolidierten Verfassungsentwurf auf alle Mitgliedstaaten ausgeweitet worden.

⁷¹ Solana, Europäische Sicherheitsstrategie, S. 1012. / Reiter, S. 28.

⁷² Auswärtiges Amt, Vertrag von Amsterdam, S. 21.

⁷³ Dietrich Bäuerle, Die EU ist auf dem Weg zur Militärunion. In der Verfassung sind Aufrüstung und Gewalteinsatz vorgesehen – es findet sich aber kein Wort der Kriegsächtung. In: Frankfurter Rundschau, 29.06.2004: „In dieser Verfassung wird Militarisierung differenziert beschrieben, doch es findet sich kein Wort der Kriegsächtung.“ / Manfred Stenner, Friedensorganisationen wenden sich gegen EU-Verfassungsentwurf. Pressemitteilung der Kooperation für den Frieden, Kassel 15.05.2004. / Peter Strutyński, Ja zu Europa – Nein zur Militärverfassung. Pressemitteilung des Bundesausschusses Friedensratschlag, Kassel 12.05.2004. / Anders: Nach Jürgen Meyer, Vortrag bei der Friedrich-Ebert-Stiftung am 26. Juni. Berlin 2003, zit. nach: Heinz Kleger (Hg.), Der Konvent als Labor. Texte und Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess, Reihe: Region – Nation – Europa. Bd. 25, Münster 2004. S. 174, wird der Grundsatz festgeschrieben, dass den Vorrang vor einem militärischen Eingreifen immer das Bemühen um zivile Konflikterschlichtung habe.

⁷⁴ Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) wird durch den Verfassungsentwurf umbenannt in Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP).

⁷⁵ Vgl. Matthias Dembinski u. Wolfgang Wagner, Europäische Kollateralschäden. Zur Zukunft der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach dem Irak-Krieg, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Heft 31-32/2003. Bonn 2003, S. 35: „Im Konvent sieht die gemeinsame Initiative [Deutschlands und Frankreichs] die Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu einer Verteidigungsunion ... vor“.

⁷⁶ Amt der EG, Vertrag über eine Verfassung für Europa, Konventsentwurf: Art. I-41,7: „Im Rahmen dieser Zusammenarbeit leisten im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines an dieser Zusammenarbeit beteiligten Staates die anderen beteiligten Staaten gemäß Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung.“ / NATO-Treaty, in: NATO Office of Information and Press. The NATO Handbook, 50th Anniversary Edition. Brüssel 1998, Art. V: „The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europa or North America shall be considered an attack against them all, and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually, and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.“

Dafür wird nicht mehr auf den explizit militärischen Charakter von Hilfe und Unterstützung verwiesen.⁷⁷

(2) Die Verfassung ermöglicht die Bildung eines militärischen Kerneuropa (Art. I-41,6; III-312; Protokoll über die ständige strukturierte Zusammenarbeit).⁷⁸ Bisher war das Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der GASP nicht praktikabel.⁷⁹ In ihrem Beitrag über die institutionelle Architektur der Union forderten der französische Präsident Jacques Chirac und der deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder am 15. Januar 2003, dass „diejenigen, die dies wünschen, das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit für die ESVP nutzen können“.⁸⁰ Daraufhin erfindet der Konvent die „ständige strukturierte Zusammenarbeit“ für die „Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander festere Verpflichtungen“ einzugehen bereit sind (Art. I-41,6). Artikel III-312 und ein Protokoll regeln die Modalitäten. Doch während die Hürden ursprünglich niedriger gesetzt wurden, hat die Regierungskonferenz die Bedingungen des Zustandekommens einer ständigen strukturierten Zusammenarbeit verschärft. So kann diese nicht von den Mitgliedstaaten, die dies wollen, begründet werden. Vielmehr muss der vollzählige Rat aller Mitgliedstaaten, mit qualifizierter Mehrheit, einen Beschluss über das Zustandekommen erlassen. Über die Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten zu einem späteren Zeitpunkt, sowie über den Gegenstand der Zusammenarbeit entscheiden jedoch allein die Teilnehmenden. Das im Juni 2004 vorgelegte „Protokoll über die ständige strukturierte Zusammenarbeit“ verlangt von den interessierten Staaten die Bereitstellung militärischer Kapazitäten ab 2007, obwohl der Verfassungsentwurf frühestens 2009 in Kraft tritt.⁸¹

⁷⁷ „Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats müssen die anderen Mitgliedstaaten nach Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung leisten.“ (Art. I-41,7).

⁷⁸ Vgl. Joachim Schmidt u. Gerry Woop, Friedensmacht EU? Die Potenziale der Europäischen Union als globaler Akteur, Studie im Auftrag der GUE-NGL Fraktion im Europäischen Parlament. Reihe Materialien Nr. 9, 04.05.2004. S. 20: „Tendenziell erlauben und befördern diese Regelungen also die Herausbildung eines ‚Kerneuropa‘ ausgerechnet im militärischen Bereich.“ / Vgl. Kleger, S. 200: „Ebenfalls kontrovers bleibt die Regelung hinsichtlich der sogenannten strukturierten Zusammenarbeit ..., die Kerneuropaelemente mit Ausschlußcharakter aufweist.“ / Wehr, S. 92: „Damit wird ein militärisches Kerneuropa möglich.“

⁷⁹ Weidenfeld u. Wessels, S. 118.

⁸⁰ Jacques Chirac u. Gerhard Schröder, Deutsch-französischer Beitrag zum Europäischen Konvent über die institutionelle Architektur der Union. Dok.-Nr. CONV 489/03 CONTRIB 192, in: Kleger, S. 739. / Vgl. Michael Meimeth, Deutsche und französische Perspektiven einer Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Offene Fragen und verdeckte Widersprüche, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Heft 3-4/2003. Bonn 2003, S. 30: „Die deutsch-französische Zusammenarbeit sollte sich daher künftig weniger darauf konzentrieren, die ESVP zu einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion weiterzuentwickeln. Diese ist ein Ziel, das allenfalls auf lange Sicht realisierbar erscheint. Beide Länder sollten vielmehr – wie in dem gemeinsamen Vorschlag an den Europäischen Konvent vorgesehen – ihre konkrete militärische und rüstungspolitische Zusammenarbeit verbessern.“

⁸¹ Friedenswerkstatt Linz, EU-Gipfel brachte weitere Militarisierung der EU-Verfassung. Friedenswerkstatt Linz hat den neuen Verfassungstext mit dem bisherigen Entwurf verglichen, Linz 2004: „... es werden ... vollendete Fakten für den Fall geschaffen, dass die EU-Verfassung den Prozess der Ratifizierung in den EU-Staaten nicht übersteht.“

(3) Die Verfassung legitimiert den Einsatz militärischer Mittel durch die Europäische Union außerhalb ihres eigenen Territoriums. Zwar betont sie mehrmals die Wichtigkeit eines multilateralen Ansatzes (Art. III-292,1+2) und der strikten Einhaltung des Völkerrechts (Art. I-3,4). Dennoch soll die Union auf militärische Kapazitäten zurückgreifen können, „wenn es gilt außerhalb der Union den Frieden zu erhalten und Konflikte zu vermeiden“.⁸² Die Erweiterung der Petersberg-Aufgaben, die Erwähnung des internationalen Terrorismus und die Bereitschaft „den Völkern, Ländern und Regionen, die von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen betroffen sind, zu helfen“ (Art. III-292,2,g) werden dazu führen, dass „Militäreinsätze wahrscheinlich nicht nur häufiger vorkommen, sondern auch hinsichtlich ihrer Legitimation unbestimmter sein werden“.⁸³ In der Europäischen Sicherheitsstrategie wurde bereits festgehalten, dass bei „den neuen Bedrohungen ... die erste Verteidigungslinie oftmals im Ausland liegen“ werde.⁸⁴ Das Auswärtige Amt formulierte angesichts der „Bilder aus Kriegs- und Krisengebieten ... den Gedanken ...: ‚Hauptsache, es hilft überhaupt jemand, ganz gleich unter welcher Flagge‘“.⁸⁵

(4) Die Verfassung führt zu einer verstärkten Aufrüstung (Art. I-41; III-311). In Artikel I-41,3 heißt es: „Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern“. Damit wird die „Aufrüstung ... zumindest in qualitativer Hinsicht zur verfassungsbestimmten, unausweichlichen Verpflichtung für jeden Mitgliedsstaat“.⁸⁶ Eine Rüstungsagentur soll die Verbesserung der militärischen Fähigkeiten umsetzen und koordinieren. Diese Agentur war bereits im sogenannten Penelope-Entwurf von Dezember 2002 vorgesehen;⁸⁷ sie sollte die Entwicklung von Forschung und Aufträgen der europäischen Rüstungsindustrie befördern.⁸⁸ Möglicherweise steht die europaweite Forderung und Durchsetzung einer solchen Agentur in Verbindung mit der Taufe des deutsch-französisch-spanischen Rüstungszusammenschlusses EADS.⁸⁹ Interessant ist, dass die im Konventsentwurf und nach der Regierungskonferenz benutzte Bezeichnung eines

⁸² Vertretung der Kommission, Ziel Verfassung, S. 13.

⁸³ Schmidt u. Woop, S. 18.

⁸⁴ Solana, Europäische Sicherheitsstrategie, S. 1012. / Reiter, S. 28.

⁸⁵ Auswärtiges Amt, Vertrag von Amsterdam, S. 11.

⁸⁶ Schmidt u. Woop, S. 20.

⁸⁷ Der „Penelope-Entwurf“ war der bis dahin ausführlichste Vorschlag für eine Europäische Verfassung. Er wurde im Auftrag des Kommissionspräsidenten Romano Prodi und der beiden Kommissare Michel Barnier und Antonio Vitorino ausgearbeitet. Letztere wurden die Vertreter der Kommission im Präsidium des Verfassungskonvents. Darüber hinaus leitete Barnier die Arbeitsgruppe „Verteidigung“ des Konvents, welche ebenfalls die Forderung nach einer Rüstungsagentur erhob. Im Penelope-Entwurf hiess es: „a European Agency would be established ... to ensure the development of the European defence industry by common research projects and common industrial projects“ Kleger, S. 586.

⁸⁸ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Feasibility Study. Contribution to a Preliminary Draft Constitution of the European Union, 04.12.2002. In: Kleger, S. 586: „to ensure the development of the European defence industry by common research projects and common industrial projects; for this purpose, a European Agency would be established.“

⁸⁹ European Aeronautic Defence and Space Company, vgl. Winfried Wolf, Die EU auf dem Sprung zur Militärmacht. In: Junge Welt, 15.07.2004.

Rüstungsamtes, bzw. einer Rüstungsagentur im konsolidierten Verfassungsentwurf in Verteidigungsagentur umgewandelt wurde.⁹⁰

(5) Der Verfassungsentwurf birgt die Gefahr des Abbaus parlamentarischer Kontroll- und Entscheidungsrechte im Bereich des Einsatzes militärischer Mittel (Art. I-40,2+3; I-41,4+8). Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik sieht keine großen Änderungen in den Abstimmungs- und Entscheidungsverfahren vor. Es gilt das Einstimmigkeitsprinzip im Rat, wobei die konstruktive Stimmenthaltung, die eine Enthaltung als nicht im Widerspruch zu einem einstimmigen Resultat stehend zu sehen erlaubt, bereits in Art. 23,1 des EU-Vertrags festgehalten ist. Auch weiterhin werden nationale Regelungen über den Einsatz militärischer Mittel entscheiden; so muss in Deutschland der Bundestag über die Entsendung der Bundeswehr abstimmen. Jedoch „besteht die Gefahr, dass mit Verweis auf multinationale Kooperation Entscheidungs-rechte [nationaler Parlamente] ... beschnitten werden“.⁹¹ Vor allem das Protokoll über die ständige strukturierte Zusammenarbeit wird mit seiner Forderung, dass die Mitgliedstaaten „gemeinsame Ziele für die Entsendung von Streitkräften aufstellen und gegebenenfalls ihre nationalen Beschlussverfahren überprüfen“ müssen, einen solchen Druck ausüben.⁹² Dennoch wird das Europäische Parlament auch zukünftig nicht an den Entscheidungen beteiligt (Art. I-41,8; III-304).⁹³ Desweiteren existiert in Bezug auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik keine Klagemöglichkeit vor dem Europäischen Gerichtshof (Art. III-376).

Zweifellos stärkt der Entwurf für eine Europäische Verfassung die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Darüber hinaus werden Gefahren definiert und Handlungsmöglichkeiten geliefert, welche mit Sicherheit und Verteidigung nur noch im entferntesten Sinn zu tun haben. Der Verfassungsentwurf legitimiert den Einsatz militärischer Kapazitäten der EU auch außerhalb des europäischen Territoriums, bindet sich nicht ausdrücklich an das Gewaltmonopol der Vereinten Nationen und fördert damit die „Enttabuisierung des Militärischen“ in den internationalen Beziehungen.⁹⁴ In einem gemeinsamen Gutachten fordern die fünf in der

⁹⁰ Vgl. Tobias Pflüger, Skandal bei EU-Verfassung – jetzt gilt Neusprech. Aus Rüstungsagentur wurde Verteidigungsagentur, Pressemitteilung der EP-Abgeordneten Tobias Pflüger. Brüssel/Tübingen 13.08.2004.

⁹¹ Schmidt u. Woop, S. 18. / Kathrin Fuchs, Die Fakten der EU-Verfassung. Eine Handreichung für die öffentliche Diskussion, mit wichtigen Textauszügen aus der Verfassung. Positionspapier des Kasseler Friedensforums, Kassel 2004: „Aufgrund der Verpflichtung jedes Mitgliedstaates, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik aktiv und vorbehaltlos zu unterstützen und die Rechtsakte in diesem Bereich zu achten, wird eine Abstimmung in den jeweiligen nationalen Parlamenten zur Farce.“

⁹² Erst durch die Überarbeitung des Protokolls im Anschluss an die Klausurtagung der Minister vom 28./29. November 2003 in Neapel wurde das Wort „gegebenenfalls“ eingefügt. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Protokoll über die strukturierte Zusammenarbeit. Dok.-Nr. CIG 57/1/03, S. 8.

⁹³ Jürgen Mittag, Die parlamentarische Dimension der ESVP: Optionen für eine europäische Verfassung. In: Integration, 26. Jg. Heft 2/03, Bonn 2003. S. 152-161.

⁹⁴ Jürgen Rose, Verteidigungsunion und Friedensmacht. Anmerkungen zu einer sicherheitspolitischen Strategie für Europa, Referat von Dipl. Päd. Jürgen Rose – Oberstleutnant der Bundeswehr – gehalten auf Burg Schlaining (Österreich) am 7. Juli 2004.

Friedensforschung führenden deutschen Institute⁹⁵ nach den Referenden in Frankreich und den Niederlanden die „im Verfassungsvertrag enthaltenen Gefahren eines militärischen Übergewichtes in den friedens- und sicherheitspolitischen Aussagen zu Gunsten einer Stärkung der Zivilmachtpositionen der EU“ zu beheben.⁹⁶

⁹⁵ Hamburger Institut für Friedensforschung, Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, Heidelberger Forschungsstätte der evangelischen Studiengemeinschaft, Bonn International Center for Conversion, Duisburger Institut für Entwicklung und Frieden.

⁹⁶ Berliner Zeitung 15. Juni 2005.

V. Die neoliberalen Aspekte

Sinn und Zweck einer Verfassung kann auf funktionaler Ebene die Kopplung des Rechts mit der Politik und der Wirtschaft sein. Dabei gibt es einen strukturellen Unterschied zwischen dem sich aus den bestehenden europäischen Verträgen ableitenden EU-Verfassungsrecht und den klassischen Verfassungen von Staaten. Dieser resultiert aus der stärkeren Verbindung von Recht und Politik auf nationaler, von Recht und Wirtschaft auf europäischer Ebene. Daher begünstigt das bestehende Recht in der EU die starke Stellung wirtschaftlicher Lobbys. Wie der Politikwissenschaftler Hauke Brunkhorst schreibt, herrscht auf europäischer Ebene eine „strukturelle Asymmetrie“ zwischen ökonomischer Freiheit und sozialer Gerechtigkeit zu Ungunsten der letzteren. Dieser kleine Unterschied in der Gewichtsverlagerung führt zu einer Prioritätenbestimmung in den Handlungen der supranationalen Organisation EU, welche nicht unwesentlich zur Zerstörung europäischer Sozialstaatsmodelle beiträgt.⁹⁷

Am 17. Oktober 2002, acht Monate nach Beginn der Konventsarbeiten, meldeten sich mittels eines Aufrufs Europaabgeordnete zu Wort, welche „die soziale Dimension mit der Wirtschaftspolitik gleichgestellt“ sehen wollten.⁹⁸ Ergebnis dieser Initiative war die Aufnahme der Charta der Grundrechte in die Europäische Verfassung, die Ausstattung der EU mit einer Rechtspersönlichkeit zwecks der Unterzeichnung der Europäischen Menschenrechtskonvention und die Schaffung einer zusätzlichen Arbeitsgruppe namens „Soziales Europa“ im Rahmen des Konvents. Bis dahin war die Sozialpolitik in der Arbeitsgruppe „Ordnungspolitik“ (engl. economic governance) untergeordnet behandelt worden. Die neue Arbeitsgruppe stellte trotz eines massiven Zeitdrucks eine Reihe von Forderungen, hauptsächlich den Werte- und Zielkatalog der Union betreffend, auf.

In den Wertekatalog, Art. I-2 des Verfassungsentwurfs, wollte sie die Begriffe „soziale Gerechtigkeit, Solidarität, Gleichheit und die Gleichstellung von Männern und Frauen“ zusätzlich aufnehmen. Diesen Forderungen schloss sich auch der Jugendkonvent an.⁹⁹ Schließlich konnten sich die Begriffe der Gleichheit und, in abgeschwächter Form, der Solidarität und der Gerechtigkeit durchsetzen.¹⁰⁰ Die Gleichheit von Frauen und Männern als Wert der Union fand nicht in den Konventsentwurf, wohl aber in den konsolidierten Verfassungsentwurf Einzug.

⁹⁷ Brunkhorst, S. 215.

⁹⁸ Abgeordnete des Europäischen Parlaments, Für eine Europäische Union der Solidarität. Gemeinsame Erklärung von Abgeordneten des Europäischen Parlaments vom 17. Oktober 2002, in: Blätter für deutsche und internationale Politik. Dokumente des Zeitgeschehens, Heft 1/2003. Bonn 2003, S. 120-122.

⁹⁹ Kleger, S. 130.

¹⁰⁰ In der Formulierung werden Gerechtigkeit und Solidarität nicht als Werte an sich, sondern als Auszeichnungen der Gesellschaft bezeichnet. Nicht zu verwechseln ist der Begriff der Solidarität in Art. I-2 mit der „Solidaritätsklausel in Art. I-43, welche nach Siegfried Schieder ein „Element traditioneller Staatlichkeit“ darstellt. Siegfried Schieder, In guter Verfasstheit? Nutzen und Nachteil eines europäischen Verfassungsvertrages, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Heft 17/2004. Bonn 2004, S. 15.

Die Arbeitsgruppe erreichte auch die Erweiterung des Zielkatalogs. Der Art. I-3,3 des Verfassungsentwurfs geht weit über die bisherige Formulierung des Art. 2 im EU-Vertrag hinaus. Die Ziele der Nachhaltigkeit, des Umweltschutzes und der sozialen Marktwirtschaft wurden neu aufgenommen, die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus durch das Ziel der Vollbeschäftigung ersetzt. Jedoch wurde entgegen den Empfehlungen der Arbeitsgruppe die öffentliche Daseinsvorsorge nicht bei den Zielbestimmungen berücksichtigt.¹⁰¹ Auch ist dem Zielkatalog eine Formulierung vorangestellt, wonach die Union ihren Bürgerinnen und Bürgern „einen Binnenmarkt mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb“ bietet (Art. I-3,2).

Wesentlich für die Stärkung der sozialen Rechte ist die Aufnahme der Grundrechtecharta als Teil II in den Verfassungsentwurf. Damit bildet „das erste europäische Dokument, in dem ausgehend von der Unteilbarkeit der Grund- und Menschenrechte neben klassischen Freiheitsrechten gleichberechtigt auch soziale Rechte verankert sind, und – mit dem Verbot des reproduktiven Klonens von Menschen – auch neueste wissenschaftliche Trends berücksichtigt wurden“¹⁰² ein wichtiges Teil der Verfassung.

Es ist verwunderlich, wie leicht die Aufnahme der Grundrechtecharta in den Verfassungsentwurf durchsetzbar war. Im ehemaligen Konvent zur Grundrechtecharta waren noch längst nicht alle Delegierten bereit über die klassischen Rechte hinauszugehen. Die sehr kontroversen Auffassungen über die Betrachtung sozialer Rechte als Grundrechte hingen dabei viel mit unterschiedlichen Verfassungstraditionen zusammen. Während beispielsweise die italienische Verfassung vom Recht auf Arbeit spricht und auch in der französischen Verfassung von 1946 das „droit à l’emploi“ erwähnt wird, kennt das deutsche Grundgesetz keine sozialen Grundrechte.¹⁰³

Die Gegner einer Festschreibung betrachten soziale Rechte als Leistungsrechte, die den Staat quasi zu Maßnahmen der Umsetzung zwingen würden. Dies sei nicht realistisch, da man z.B. Vollbeschäftigung nicht dekretieren könne. Bei politischen Rechten hingegen ginge es eher darum, dass der Staat Handlungen unterlässt und dadurch die Freiheit des Einzelnen gewahrt bleibt.¹⁰⁴

Die Befürworter einer Festschreibung glauben, dass nur durch die Bindung in der Verfassung der Sozialstaatlichkeit möglichst viel Priorität eingeräumt wird. Für sie sind politische und soziale Rechte eine Einheit, die den Staat auf gleiche Weise in Verantwortung nimmt.¹⁰⁵ Markus Engels schreibt über diese Einheit: „Alle Grundrechte ... enthalten drei Verpflichtungen für den Staat: 1. Die Respektierungspflicht des Staates, die in einem reinen Unterlassen besteht. [z.B.

¹⁰¹ Wehr, S. 128.

¹⁰² Sylvia-Yvonne Kaufmann, 2007 fällt die Entscheidung. Tritt die EU-Verfassung in Kraft, kommt das einer Neugründung der Europäischen Union gleich. In: Freitag 27, 25.06.2004.

¹⁰³ Europäisches Parlament, Generaldirektion Wissenschaft. Arbeitsdokument. Soziale Grundrechte in Europa, Luxemburg 1999, S. 14f; 18-22.

¹⁰⁴ EP, Soziale Grundrechte, S. 7f.

¹⁰⁵ EP, Soziale Grundrechte, S. 7f.

Unterlassen von Berufsverboten] ...; 2. Die Schutzpflicht des Staates. [z.B. Schutz vor willkürlicher Entlassung] ...; 3. Die Leistungspflicht des Staates [z.B. Recht auf unentgeltliche Arbeitsvermittlungsdienste] ...“¹⁰⁶

Es war vor allem dem Einfluss der zivilgesellschaftlichen Akteure,¹⁰⁷ den linken Fraktionen im Europaparlament¹⁰⁸ und Mitgliedstaaten wie Frankreich oder Italien¹⁰⁹ zu verdanken, dass soziale Rechte in die Grundrechtecharta aufgenommen wurden.

Letztendlich konnte sich das Konzept durchsetzen, demzufolge es keinen fundamentalen Unterschied zwischen den klassischen Freiheitsrechten und den sozialen Rechten gibt. Da die Kompetenzen der Union auf der Leistungsebene aber noch minimal sind, haben die meisten sozialen Rechte in der Charta einen eher defensiven Charakter.¹¹⁰ So wurde aus dem „Recht auf Arbeit“ das „Recht zu arbeiten“ (Art. II-75) und aus dem „Recht auf eine Wohnung“ das „Recht auf ... eine Unterstützung für die Wohnung“ (Art. II-94,3).

Durch Formulierungen in den Schlussartikeln wird der juristische Wert der Grundrechtecharta eingeschränkt. Hier heißt es, dass diese „weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union“ begründet (Art. II-111). Desweiteren ist durch organische Gesetze die „Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten“ möglich (Art. II-112,1). Doch ihren wirklichen Rechtsgehalt wird die Zukunft zeigen. Es gilt abzuwarten, ob sich eine nennenswerte Anzahl von Gerichten im argumentativen Teil ihrer Rechtsprechung auf die Grundrechtecharta berufen.

Die Erwähnung sozialer Werte und Ziele, sowie die Aufnahme der Grundrechtecharta in den Verfassungsentwurf sind partielle Erfolge der sozialen Bewegungen. Der Grundtenor des Verfassungsentwurfs lässt jedoch keinen Zweifel an der Kontinuität der europäischen Wirtschaftspolitik.

(1) Die erste, im Verfassungstext aufgeführte wirtschaftspolitische Zielsetzung lautet: „Die Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern ... einen Binnenmarkt mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb“ (Art. I-3,2). Die in den Teilen I und II des Verfassungsentwurfs erwähnten sozialstaatlichen Begriffe werden in Teil III „Politikbereiche und Arbeitsweise der Union“ relativiert.¹¹¹ Während Art. I-3,3 von Vollbeschäftigung spricht, findet sich in Art. III-205,1 nur mehr ein hohes Beschäftigungsniveau. Während Art. I-3,3 eine soziale Marktwirtschaft einfordert,

¹⁰⁶ Markus Engels, Die europäische Grundrechtecharta. Auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung? Reihe Eurokolleg, Bd. 45, Bonn 2001. S. 12.

¹⁰⁷ Ieke Van den Burg, Die EU-Grundrechtecharta aus der Sicht eines sozialen Europas. In: Sylvia-Yvonne Kaufmann (Hg.), Grundrechtecharta der Europäischen Union. Mitglieder und Beobachter des Konvents berichten, Bonn 2001. S. 41.

¹⁰⁸ Van den Burg, S. 44.

¹⁰⁹ Jürgen Gnauck, Die EU-Grundrechtecharta vor der Proklamation. Ziele, Inhalte, Konfliktlinien. Rede gehalten im Schiller-Haus zu Jena am 2. November 2000.

¹¹⁰ Engels, S. 12.

¹¹¹ Jörg Hufschmidt, Sackgasse EU-Verfassung. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 7/2004. Bonn 2004, S. 759. / Vgl. Wehr, S. 126.

ist in Art. III-177 die Wirtschaftspolitik nur mehr „dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet“.

(2) In der Währungspolitik bleibt es bei der einseitigen Fixierung des Europäischen Systems der Zentralbanken auf die Preisstabilität. Ursprünglich war diese nicht unter den Zielen der Union im ersten Teil des Verfassungsentwurfs berücksichtigt, wenn auch Art. III-185 des Konventsentwurfs keinen Zweifel an ihrer Vorrangigkeit aufkommen ließ.¹¹² Diese Formulierung aber reichte dem Präsidenten der Europäischen Zentralbank, Jean-Claude Trichet, nicht, dessen Brief an die irische Ratspräsidentschaft im April 2004 zur Umformulierung des Verfassungsentwurfs und zur Aufnahme der Preisstabilität in den Zielkatalog führte.¹¹³ Somit bleibt, wie im Vertrag von Maastricht vorgesehen, die Wirtschaftspolitik der Preisstabilität untergeordnet. Die Folgen sind hohe Leitzinsen, überteuerte Kredite und eine gedrosselte Binnenkonjunktur.¹¹⁴ Doch unabhängig von der ökonomischen Wertung dieser Politik, bleibt die Aufnahme eines Instrumentes wie der Preisstabilität in einen Verfassungstext, ohne „Arbeit und antizyklische Geldpolitik als zumindest gleich starke Säulen“, fragwürdig.¹¹⁵

(3) Die Europäische Union sucht nicht nur den europäischen Binnenmarkt zielgerichtet zu verwirklichen (Art. I-3), sondern durch Abkommen mit Drittländern „zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und bei den ausländischen Direktinvestitionen sowie zum Abbau der Zollschränken und anderer Schranken“ beizutragen (Art. III-314). Innerhalb der Welthandelsorganisation WTO versucht die EU, nach der Liberalisierung der Warenmärkte im Rahmen der GATT-Abkommen, die Liberalisierung der Dienstleistungen durch das GATS-Abkommen voranzutreiben. Tatsächlich beträgt der Anteil der Dienstleistungen am Bruttoinlandsprodukt in den OECD-Staaten 60-70 Prozent, am Weltexport jedoch nur 20 Prozent.¹¹⁶ Die Verhandlungen innerhalb der WTO führt der für Handelsfragen zuständige EU-Kommissar. Der EU-Verfassungsentwurf birgt die Gefahr des weiteren Einflussverlusts der Mitgliedstaaten auf diese Liberalisierungsverhandlungen. So soll der Rat mit qualifizierter Mehrheit, also gegen den Willen einzelner seiner Mitglieder, Abkommen über den Handel mit Waren und Dienstleistungen treffen können. Immerhin legte der Vertrag von Nizza fest, dass „Abkommen im Bereich des Handels mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, Dienstleistungen im Bereich Bildung sowie in den Bereichen Soziales und Gesundheitswesen in die gemischte Zuständigkeit der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten“ fallen. Ausdrücklich hieß es: „Die so ausgehandelten Abkommen werden gemeinsam von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten

¹¹² Art. III-185,1: „Das vorrangige Ziel des Europäischen Systems der Zentralbanken ist es, die Preisstabilität zu gewährleisten. Soweit dies ohne Beeinträchtigung dieses Ziels möglich ist, unterstützt das Europäische System der Zentralbanken die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union, um zur Verwirklichung der in Artikel I-3 festgelegten Ziele der Union beizutragen.“

¹¹³ Pfeiffer, S. 759ff.

¹¹⁴ Vgl. Hufschmidt, S. 775ff.

¹¹⁵ Pfeiffer, S. 761.

¹¹⁶ WTO Annual Report 2002.

geschlossen.“¹¹⁷ Der Konventsentwurf klammerte „Soziales und Gesundheitswesen“ aus den durch die erforderliche Einstimmigkeit besonders geschützten Bereichen aus, im konsolidierten Verfassungsentwurf ist das Schutzniveau von Nizza aber wieder erreicht (Art. III-315,4).¹¹⁸

(4) Eine gemeinsame Steuerpolitik findet auf niedrigstem Niveau bis gar nicht statt. Die Möglichkeit der Union, selber Steuern zu erheben, hätte eine neue Qualität europäischer Politik bedeutet.¹¹⁹ Der Konvent aber hat sich über die Forderung einer Gruppe von Europaabgeordneten hinweggesetzt, wonach „eine enge Abstimmung der Besteuerung – einschließlich der Festsetzung von Mindestsätzen für die Besteuerung von Unternehmen – und die Unterbindung des [steuerlichen] Wettbewerbs der Mitgliedstaaten untereinander“ nötig wären.¹²⁰ Lediglich Maßnahmen zur Harmonisierung indirekter Steuern können auf einstimmigen Beschluss des Rates und ohne Mitentscheidungsrechte des Parlaments umgesetzt werden.¹²¹ Doch werden diese nicht ausreichen, die Staatseinnahmen vor Abwärtsspiralen im gegenseitigen Steuerdumping zu schützen.

Keine Aussagen sind im Verfassungsentwurf widersprüchlicher formuliert als die des wirtschafts- und sozialpolitischen Teils. Während die Grundrechtecharta die sozialen Rechte stärkt, bleibt ihre Einklagbarkeit abzuwarten. Während die Vollbeschäftigung eingefordert wird, ist die Währungspolitik nur der Preisstabilität und nicht dem Arbeitsmarkt verpflichtet. Diese Widersprüche erklären sich zum Teil aus der unterschiedlichen Bearbeitungszeit der Teile I und III im Plenum des Konvents. Dies deutet darauf hin, dass die im Verfassungsentwurf verankerten sozialen Rechte und Formulierungen hart erstritten wurden. Dennoch reichen sie bei weitem nicht aus, auf einen zukünftigen Politikwechsel der Europäischen Union im Bereich der Sozialstaatlichkeit zu schließen. Eher wird die normative und formende Funktion der Verfassung die Verfestigung der bestehenden Schieflage mit sich bringen.

¹¹⁷ EG-Vertrag, in: Läufer, Art. 133,6.

¹¹⁸ Vgl. Pia Eberhardt, Mehr Demokratie wagen? In der Europäischen Handelspolitik droht durch die EU-Verfassung eine weitere Entdemokratisierung, in: Attac EU-AG. Newsletter Rundbrief EU-Verfassung Update, November 2004.

¹¹⁹ Vgl. Brunkhorst, S. 215.

¹²⁰ Abgeordnete des EP, Erklärung vom 17. Oktober, S. 122.

¹²¹ Sah der Konventsentwurf noch die Möglichkeit von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit zur „Bekämpfung der Steuerhinterziehung und der illegalen Steuerverkürzung“ (Art. III-162,2) vor, so lässt der konsolidierte Verfassungsvorschlag nur mehr die Möglichkeit einstimmigen Handelns des Rates (Art. III-171). / Vgl. Giscard d’Estaing, S. 52.

VI. Ausblick

Die Europäische Union braucht eine Verfassung. Sie braucht sie, um die Identifikation ihrer Bürgerinnen und Bürger mit der europäischen Idee an sich und mit den europäischen Institutionen im Besonderen zu stärken. Sie braucht sie, um die Funktionsfähigkeit ihrer Organe in einer größer werdenden Union zu erhalten. Vor allem aber braucht sie sie, um ihre Rolle in einer globalisierten Welt neu zu bestimmen. Will die Politik ihre Handlungsfähigkeit im Zeitalter der Globalisierung zurückgewinnen, braucht sie über den herkömmlichen Nationalstaat hinausgehende Kooperationsgebilde. Die Europäische Union muss diese Lücke füllen und auf nationaler Ebene nicht mehr lösbare Probleme lösen.

Doch ist stets mehr als nur eine Politik möglich. Eine Verfassung ist kein Wert an sich. Es kommt auf die Inhalte an. Der vorliegende Verfassungsentwurf ist nicht unter den transparentesten Verhältnissen erarbeitet worden. Dennoch bietet er Ansätze, die zu verfolgen Bedingung jeder Reform der Europäischen Union sein muss. Der Verfassungsentwurf kann, besser als der Vertrag von Nizza, das institutionelle Gefüge der Union durch die ersten Jahrzehnte des 21. Jahrhunderts führen. Aber leider belässt er es nicht dabei; er wirft durch seinen neoliberalen Charakter und seine militärischen Inhalte Schatten.

Das Demokratiedefizit der EU wird nicht behoben. Es findet keine Politisierung der Apparate statt. Die Regierungs- und Staatschefs werden weiterhin bestimmen, wer die Europäische Kommission führt und die europäische Politik formt. Die Ausdehnung des Haushaltsrechts ist relativ. Die Initiative in allen wesentlichen Politikbereichen bleibt bei Kommission und Rat.

Nach außen wird die EU einheitlicher auftreten. Ein militärisches Kerneuropa wird sich im Schatten der USA bilden. Interventionen können, legitimiert durch die Verfassung, außerhalb europäischen Territoriums stattfinden. Die militärischen Kapazitäten der Mitgliedstaaten werden sich verstärken und Abrüstung als Element waffentechnischer Modernisierung missbraucht werden.

Schließlich stellt sich die Frage, inwieweit der Verfassungsentwurf soziale Rechte stärkt und zu einem Mehr an sozialer Gerechtigkeit beiträgt. Nach einigen hehren Formulierungen am Anfang des Entwurfs besinnt sich die Union darauf, auch weiterhin für die Verwirklichung sozialer Ziele auf die unsichtbare Hand des Marktes zu vertrauen.

Die Völker Europas brauchen eine Europäische Union, die stärker demokratisch legitimiert ist. Die den Sozialstaat erhält und ausbaut. Die als verlässlicher Partner der Vereinten Nationen deren Gewaltmonopol in den Internationalen Beziehungen uneingeschränkt respektiert. Der Abstand zwischen den Vorstellungen der Eliten und den Erwartungen der Mehrheit der Menschen ist durch den Verfassungsentwurf inhaltlich greifbar, durch seine Ablehnung in Frankreich und den Niederlanden äußerlich sichtbar geworden. Neuverhandlungen müssen zu einem Vertrag führen,

der den sozialen Bedürfnissen der europäischen Bevölkerungen und ihrem Verlangen nach Sicherheit in einer friedensorientierten Union stärker Rechnung trägt.