



Österreichische
Akademie der
Wissenschaften

eif
Institut für
Europäische
Integrations
Forschung

EIF Working Paper Series

Die Konstitutionalisierung der Europäische Union: Ein evolutionärer Aufbruch

Sonja Puntscher Riekmann

Working Paper Nr: 11

**Institut für Europäische
Integrationsforschung
Institute for European
Integration Research**

Österreichische Akademie
der Wissenschaften
Prinz-Eugen-Straße 8-10
1040 Wien

fon: +43(1) 515 81-75 65
fax: +43(1) 515 81-75 66
mail: eif@oeaw.ac.at
<http://www.eif.oeaw.ac.at>

Die Konstitutionalisierung der Europäischen Union: Ein evolutionärer Aufbruch

Einleitung: Der Name und die Sache*

Die erste Sensation des neuen Vertrages der Europäischen Union liegt im Titel: Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE). Damit ist der umstrittene Begriff der Verfassung Teil der europäischen Nomenklatur geworden. Was politisch wie wissenschaftlich zum Teil heftig bekämpft worden war und zu Beginn des Europäischen Verfassungskonvents im März 2002 noch unwahrscheinlich schien, ist wenige Monate später Wirklichkeit geworden. Die symbolische Bedeutung dieser Innovation kann nicht hoch genug eingeschätzt werden, auch wenn es noch Jahre dauern wird, bis sie sich im allgemeinen Bewusstsein festgesetzt hat. Das Ausbleiben des Enthusiasmus in der breiten Öffentlichkeit mag vor allem die Konventsmitglieder und die Vertreter eines identitätsstiftenden Verfassungspatriotismus enttäuschen, doch sind Verfassungstexte nur selten Objekte besonderer Begierde der Bevölkerung. Um zum „heiligen Text“ zu werden, bedarf es größerer Zeiträume, einer intensiveren öffentlichen Debatte und wohl auch eines weniger komplexen Textkorpus. Aber auch in den Konstitutionalisierungsprozessen der Nationalstaaten waren eher die oft revolutionären Begleitumstände Auslöser von Emotionen als deren legitime Resultate.

Auf den ersten Blick weniger auffällig, aber nicht minder interessant ist der Begriff Europa im Titel des neuen Verfassungsvertrages: War dieser Begriff bis jetzt in den Verträgen nur adjektivisch vorgekommen, so mutiert er nun zum Substantiv und in einem gewissen Sinne zum Abstraktum. Er weist über die aktuellen Mitglieder hinaus und abstrahiert ein Stück weit von den sozio-ökonomischen Funktionen der Vergangenheit, der gemeinsamen Verwaltung von Kohle und Stahl des EGKS- oder der Wirtschaft im Sinne des EWG-Vertrages. Der Titel *Verfassung für Europa* suggeriert den Anspruch auf ein umfassenderes politisches Ordnungskonzept für einen potentiell erweiterbaren Raum¹. Dass dieses Ordnungskonzept durch Vertrag zwischen den Mitgliedern zustande kommen

* Mein Dank geht an die Kollegen und Kolleginnen des Instituts für europäische Integrationsforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften Isabella Eiselt, Monika Mokre, Johannes Pollak und Peter Slominski für kritische Kommentare und wertvolle Hinweise.

¹ Diese Entwicklung war freilich schon in alten Verträgen angelegt, und der Begriff der Verfassung hat bereits Eingang in die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes gefunden: Urteil vom 23. April 1986 in der Rechtssache 294/83, Les Verts/Parlament, Slg. 1986, S. 1339, Rdnr. 23. Vgl. auch Gutachten des EuGH I/91 (EWR I), Slg. 1991, S. I-6079, Rdnr. 21. Dabei ist dieses als bahnbrechend qualifizierte Urteil keineswegs ein revolutionärer Bruch, sondern die Fortsetzung von Urteilen, die bis in die sechziger Jahre zurückreichen und auf den Prinzipien Direktwirkung und Vorrang des Gemeinschaftsrechtes sowie Grundrechtsjudikatur beruhen.

muss, liegt in der rechtlichen Natur des europäischen Einigungsprojektes. Das Ergebnis nähert sich jedenfalls weit mehr als alle vorangegangenen Dokumente einer klassischen Verfassung an, trotz Ermächtigungsklausel und Intergouvernementalismus in wichtigen Bereichen. Mit dem Titel „Verfassung für Europa“ wird aber auch nach außen ein neues Signal gesetzt, denn nach der letzten großen Erweiterung umfasst die Union ein Territorium, das den Anspruch auf Repräsentanz Europas nicht mehr utopisch erscheinen lässt.

Abzuwarten bleibt freilich, ob alle nationalen Ratifikationsprozesse, die erst im November 2004 begonnen haben und 2006 abgeschlossen sein sollen, auch durchgehend positive Ergebnisse zeitigen werden. Die Unwägbarkeiten sind groß, innere und äußere Dynamiken oft nicht vorhersehbar. Doch Unvorhersehbarkeit ist das Schicksal aller Konstitutionalisierungsprozesse, vor allem wenn die Vetomächte so zahlreich sind wie in der EU. So war schon während der Verhandlungen fraglich, ob ohne Regierungswechsel in Spanien, dem auch eine Positionsänderung in Polen folgte, eine Einigung über die doppelte Mehrheit anstelle der in Nizza vereinbarten Stimmengewichtung hätte erzielt werden können. Und die Unwägbarkeiten sind damit nicht ausgeräumt: In bisher elf von 25 Staaten sind neben der parlamentarischen Ratifikation auch Volksabstimmungen vorgesehen. Da die Kampagnen noch nicht einmal begonnen haben und Pro- und Kontra-Haltungen sich erst formieren, sind Aussagen über Ergebnisse hoch spekulativ.² Die parlamentarische Abstimmung in Litauen im November 2004 resultierte allerdings in eine Mehrheit von 84%, bei nur vier Gegenstimmen und drei Enthaltungen. Und interessant ist auch, dass die Urabstimmung in der Sozialistischen Partei Frankreichs über den neuen Verfassungsvertrag entgegen der Erwartungen ein positives Votum von 58 Prozent bei einer erstaunlich hohen Beteiligung von 80 Prozent hervorbrachte.

Der Verfassungsvertrag stellt jedenfalls einen Kompromiss zwischen Interessen dar, die zum Teil scheinbar unüberbrückbare Konfliktlinien hervorbrachten: zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, zwischen nationalen und supranationalen Institutionen, nicht zuletzt zwischen den europäischen Organen. Nicht ohne Häme kommentierten vor allem Beobachter von Außen den Verfassungsstreit, manche sahen ein Scheitern programmiert, die *founding fathers* wurden in der Diktion eines amerikanischen Historikers gar zu *floundering fathers*³. Doch die taumelnden Verfassungsväter und –mütter des Konvents haben mit einem kohärenten Textentwurf schließlich doch festen Boden gewonnen, und der Europäische Rat hat diesen Entwurf auf dem Gipfel von Brüssel am 17. und 18. Juni 2004 mit einigen wenigen, zum Teil aber einschneidenden Eingriffen akzeptiert. Das Scheitern der italienischen Ratspräsidentschaft im Dezember 2003 schien böse Ahnungen zu bestätigen, doch schon sechs Monate später gelang der irischen das Kunststück des *habemus constitutionem*.

² Wenn sich die These von Gaisbauer über die „Unmöglichkeit des Gleichzeitigen“ in den neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten bewahrheiten sollte, der zufolge die Neuen sich durch diesen doppelten Transformationsprozess (Beitritt und neue Verfassung) überfordert fühlen und daher Konvent und VVE die Legitimität absprechen, so sind gerade deren Plebiszite hoch brisant. Helmut P. Gaisbauer: War der Konvent eine Veranstaltung der EU-15? Eine Kritik des Konvents zur Zukunft Europas aus der Sicht der beitragswilligen Staaten, in: Christian Diminger/ Günter Herzig /Sonja Puntischer Riekmann (Hrsg.): Institutioneller Wandel in der Europäischen Union. Schriftenreihe des Herbert-Batliner-Europainstituts Salzburg, Wien 2005, im Erscheinen.

³ Jack Rakove: Europe's Floundering Fathers, in: *Foreign Policy*, September/October 2003.

Trotz unterschiedlicher Bewertungen – sie reichen von der Kritik an mangelnder Kühnheit bis zur Kritik an zu großer Kühnheit⁴ – und trotz vieler offener Fragen, Ambiguitäten und manchmal halbherziger Lösungen ist das Ergebnis der bedeutendste Schritt seit dem Vertrag von Maastricht. Er legt den Grundstein zu einer europäischen Demokratie, erhöht die Handlungsfähigkeit der Union, nimmt eine bessere Machtverteilung zwischen den Organen und Ebenen vor und verstärkt die staatlichen Züge des europäischen Gemeinwesens. Die Aufhebung der Säulenstruktur stärkt trotz Beibehaltung unterschiedlicher Entscheidungsverfahren in manchen Politikbereichen die Kohärenz des Verfassungsdokuments. Dabei wurde die Finalitätsdebatte, die in manchen „vorkonventionellen“ Reden zu dominieren schien, vorsichtig gemieden und wie in der Vergangenheit auf das evolutionäre Moment gesetzt. Dies nachzuweisen ist das Ziel dieses Artikels. Der Nachweis erfolgt auf der Grundlage einer Analyse des Vertragstextes. Auch wenn im Einzelnen nur die Praxis wird zeigen können, wie sich die Verfassung demokratiepolitisch und auf die Effizienz des europäischen Regierens auswirkt, so liefert doch eine Vielzahl neuer Bestimmungen Argumente für die Behauptung einer weiteren Supranationalisierung der europäischen Politik sogar dort, wo der Intergouvernementalismus gesiegt hat.

Der Konvent hat auf dem Wege der Konstitutionalisierung der Union ein großes Stück zurückgelegt. Dass er dabei trotz zum Teil heftiger Einwände mit dem Begriff der Verfassung operierte, stellt zwar nicht gerade einen *Paradigmenwechsel*⁵ im Europarecht, wohl aber eine neue Qualität dar, indem die Debatten über die Legitimität des Begriffes in Bezug auf die Union zumindest fürs erste beendet sein dürften. Dies verändert auch die integrationstheoretische Arbeit an der Natur der supranationalen *Polity*.⁶

Die Demokratisierung der Union: Auf dem Wege zu einer europäischen Bürgerschaft

Demokratisierung war eines der großen Desiderate der Vertragsänderungen seit Maastricht gewesen, doch weder Amsterdam noch Nizza war in dieser Hinsicht ein Durchbruch gelungen. Durch die wachsende Europaskepsis, die sich nicht nur in den Eurobarometer-Umfragen, sondern weit konkreter in wiederholten plebiszitären Ablehnungen von Vertragsänderungen (zu Maastricht, zu Nizza, zum Euro) und von Beitritten (Norwegen und Schweiz) niederschlugen, war den europäischen Eliten durchaus die prekäre Legitimität mancher Integrationsschritte bewusst geworden. Die nahende Erweiterung um zehn neue Staaten verlieh schließlich dem Konstitutionalisierungswillen der Mitglieder jene Schubkraft, die in Amsterdam und Nizza gefehlt hatte.

⁴ vgl. Kalypso Nicolaidis: 'We, The Peoples of Europe...', *Foreign Affairs*, vol. 83/6, 2004, S. 97.

⁵ Waldemar Hummer: Paradigmenwechsel im Europarecht. Ansichten österreichischer Integrationsexperten zu aktuellen Problemlagen. Forschung und Lehre im Europarecht in Österreich, Wien 2004.

⁶ Zur Debatte um den europäischen Konstitutionalismus vgl. Armin von Bogdandy (Hrsg.): *Europäisches Verfassungsrecht*, Berlin 2003; Heinrich Schneider: *The Constitution Debate*, *European Integration Online Papers*, Vol.7, No.4, 2004; Antje Wiener: *Die Verfassung Europas: Konturen eines europäischen Konstitutionalismus*, in: *integration* 3/2004, S. 176-201; Sonja Puntischer Riekman: *The State of Europe, Towards a Theory of European Integration: From Grand Theories to Metaphorical Description and Back*, in: Puntischer Riekman, Sonja/ Mokre, Monika, Latzer, Michael (eds.) *The State of Europe, Transformations of Statehood from a European Perspective*, Frankfurt/New York 2004, S. 9-32.

Zwischen Amsterdam und Nizza hatte es zwar den Konvent zur Erarbeitung der Europäischen Grundrechtecharta (2000) gegeben, doch deren Rechtsverbindlichkeit scheiterte am Nadelöhr der Regierungskonferenz von Nizza. Dieser Mangel ist nun behoben, die Charta ist ohne Änderungen integraler Bestandteil des Verfassungsvertrages (Teil II) geworden und gestaltet eine Reihe von Werten (Art.I-2) und Zielen (Art.I-3) als Rechte der Unionsbürger aus. Was durch die Judikatur des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) an grundrechtlichen Prinzipien entwickelt worden war, wurde in der Charta konsolidiert und weiter ausgestaltet. Konsistent mit den Schutzrechten der Charta wurden nun auch der Schutz der Angehörigen von Minderheiten und die Gleichheit von Männern und Frauen in den Wertekatalog der Verfassung aufgenommen (Art. I-2). Darüber hinaus sieht Art. I-9, Abs. 2 den Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vor. Art.I-59 regelt den Schutz der Werte und Grundrechte bei Verletzung durch einen Mitgliedstaat, wobei es gegenüber dem Europäischen Unionsvertrag eine wesentliche Änderung durch die neuen Bestimmungen zur qualifizierten Mehrheit gibt.

Überhaupt rücken mit dem VVE der Bürger und die Bürgerin in einen neuen Status: Nachdem ihnen in Maastricht die Unionsbürgerschaft (Art. 17 EGV) zuerkannt worden war, werden sie nun zu Mitbegründern der Verfassung der Europäischen Union (VVE Art.I-1, Abs.1). Jedoch folgt die Einschränkung auf den Fuß, indem die Union wiederum nur von den Mitgliedstaaten ermächtigt wird, bestimmte Ziele zu verfolgen und „die diesen Zielen dienende Politik der Mitgliedstaaten“ zu koordinieren. Ein „We the people“ blieb aus und musste wohl ausbleiben angesichts der Doppellegitimität der Union. Die Artikel zu Werten und Zielen der Union (Art. I-2 und I-3) beziehen sich alternierend auf die Bürger und die Völker, während die in Titel II (Art. I-9 und I-10) angeführten Bestimmungen zu den Grundrechten und der Unionsbürgerschaft die Einzelnen zu Adressaten haben.

Titel VI des ersten Teiles des Verfassungsvertrages definiert Grundsätze zum demokratischen Leben der Union, das auch den autonomen sozialen Dialog, den europäischen Bürgerbeauftragten, die Transparenz der Arbeit der Organe, den personenbezogenen Datenschutz und den Status der Kirchen und weltanschaulichen Gemeinschaften subsumiert. Neu sind jedenfalls die Grundsätze der demokratischen Gleichheit, der repräsentativen und partizipativen Demokratie. Art.I-45 achtet die „Gleichheit der Bürger und Bürgerinnen, denen ein gleiches Maß an Aufmerksamkeit seitens der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zuteil wird.“ Art.I-46, in dem die Arbeitsweise der Union als eine auf der repräsentativen Demokratie beruhende postuliert wird, definiert das Europäische Parlament als unmittelbaren Repräsentanten der Bürger und Bürgerinnen, begründet aber in Abs.2 auch eine direkte und indirekte (über die nationalen Parlamente vermittelte) Rechenschaftspflicht des Europäischen Rates und des Rates gegenüber den Bürgern und Bürgerinnen. Diese haben außerdem das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzuhaben, während die politischen Parteien in ihrer klassischen Funktion als „pouvoirs intermédiaires“ bestätigt werden (Vgl. Art. 191 EGV und Art.I-46, Abs.4 VVE).

Art.I-47 enthält Bestimmungen zur Willensäußerung der Unionsbürger einmal in der Vermittlung durch repräsentative Verbände und in der Anhörung von Vertretern der Zivilgesellschaft und Betroffenen. Absatz 4 dieses Artikels ermöglicht aber auch und erstmals in der Geschichte der Union die so genannte Bürgerinitiative, die von mindestens einer Million Unionsbürger aus einer „erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“ getragen werden muss. Verfahren und Anzahl der erforderlichen Mitgliedstaaten werden durch ein Europäisches Gesetz festgelegt. Die Bürgerinitiative kann die Kommission auffordern, „im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht der Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsaktes bedarf, um die Verfassung umzusetzen.“ Über die Mobilisierungschancen dieses Artikels kann heute nur spekuliert werden, jedenfalls stellt die Ermächtigung der Unionsbürger und –bürgerinnen, sich auf verfassungsrechtlicher Grundlage an der Implementierung, möglicherweise sogar an der Veränderung des Verfassungsvertrages zu beteiligen, einen bemerkenswerter Schritt dar, der sich als ebenso *epochal* erweisen könnte wie jener der doppelten Mehrheiten bei Entscheidungen des Rates und Europäischen Rates.⁷ Dies umso mehr als Umsetzung des Verfassungsvertrages durchaus Veränderung implizieren kann. Als erstes Indiz für das Potential von Art.I-47, Abs. 4 sei hier die von den Europäischen Grünen beschlossene Initiative zu einer *First Amendment Bewegung* erwähnt, die in Anlehnung an diese Bestimmung eine weitergehende Verfassungsreform im demokratie-, sozial- und außenpolitischen Bereich anstreben soll.⁸

Die Umstellung der Stimmengewichtung im Rat und Europäischen Rat auf qualifizierte Mehrheiten qua Bevölkerungsmehrheiten ist in der Tat ein wichtiger Schritt auf dem Wege zu einer europäischen Bürgerschaft, zur Realisierung eines Stückes Souveränität der Völker, wenn auch noch nicht der Volkssouveränität im Sinne der politischen Philosophie, die seit der Französischen Revolution die Demokratietheorie inspiriert. Art. I-25 definiert als qualifizierte Mehrheit „eine Mehrheit von mindestens 55 Prozent der Mitglieder des Rates, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern, sofern die von diesen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65 Prozent der Bevölkerung der Union ausmachen“. Wie immer man die einschränkende Wirkung des Passus „aus mindestens 15 Mitgliedern“ beurteilen mag, zum ersten Mal in der Geschichte der Union avanciert die Bevölkerungsgröße eines Mitgliedsstaates zu einem bestimmenden Faktor der Entscheidungen im Rat. Die Regierungskonferenz hat in diesem Punkt den Konvent, der eine einfache Mehrheit der Staaten, die 60 Prozent der Bevölkerung vertreten, vorgesehen hatte, durch die Anhebung der Schwellen konterkariert. Dies ist zu Recht als neue Komplexitätssteigerung kritisiert worden.⁹ Doch war das wohl ebenso das Ergebnis intergouvernementalen Feilschens um die Macht wie die Fortsetzung des Kompromisses von Ioannina.¹⁰

⁷ Peter-Christian Müller-Graff, Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrages für Europa im Entwicklungsgang des Primärrechtes, in: *integration* 3/2004, S. 197.

⁸ Siehe website der Europäischen Grünen < www.eurogreens.org >

⁹ Wolfgang Wessels, Die institutionelle Architektur der EU nach der Europäischen Verfassung: Höhere Entwicklungsdynamik – neue Koalitionen?, in: *integration* 3/2004, S. 167.

¹⁰ Vgl. Walter Obwexer, Die neue Verfassung für Europa. Die Ergebnisse der Regierungskonferenz 2003/04 im Überblick, in: *europablätter*, 5/2004, S. 176.

Neben der weiteren Festigung der Unionsbürger und –bürgerinnen als Subjekte der Verfassung und damit europäischer Politik ist der Ausbau der Macht der Parlamente Teil des europäischen Demokratisierungsprojektes. Das betrifft die Mitbestimmungsrechte des Europäischen Parlaments wie auch eine verstärkte und formalisierte Einbindung der nationalen Parlamente in den Entscheidungsablauf. Das Europäische Parlament wird nun gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber definiert und wählt den Präsidenten der Kommission (I-20). Indem das Mitentscheidungsverfahren zum regulären Gesetzgebungsverfahren der Union erhoben wird (Art. I-33, Abs.1) und die budgetären Kompetenzen für alle Ausgaben der Union gelten, erfährt das Parlament eine deutliche Aufwertung. Auch wenn die quantitativen Erweiterungen der Politikbereiche, in denen die Mitentscheidung relevant wird, nach ersten statistische Kalkulationen nur rund 28 Prozent der Materien umfassen, so sind vom Haushaltsverfahren über die Wahl des Kommissionspräsidenten bis zur Rolle im Vertragsänderungsverfahren die qualitativen Sprünge doch beachtlich.¹¹ Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang aber auch die in Art. III-397 neu geregelte Praxis zur Herstellung eines Einvernehmens zwischen Parlament, Rat und Kommission: „Dazu können sie unter Wahrung der Verfassung interinstitutionelle Vereinbarungen schließen, die auch bindenden Charakter haben können.“ Da Studien zu diesem Arkanum europäischer Politik zeigen, dass das Europäische Parlament seit Jahrzehnten versucht, dieses institutionelle Potential zur Erweiterung seines Einflussbereichs zu nutzen, ließe sich die oben angeführte Statistik auch wiederum relativieren.¹²

Der Verfassungsvertrag hat die Obergrenze der Mitglieder des Europäischen Parlaments mit 750 definiert und die Vertretung der Bürger und Bürgerinnen proportional degressiv mit mindestens 6 und maximal 96 Abgeordneten pro Staat festgelegt, womit Gewinne für die Kleinen und Verluste für die Großen, jedenfalls für Deutschland, einhergehen. Doch wird dies erst ein künftiger Beschluss des Europäischen Rates auf Initiative und mit Zustimmung des Europäischen Parlaments regeln. Ebenfalls in die Zukunft verschoben wurde eine andere demokratie- und integrationspolitisch wichtige Frage: jene nach dem einheitlichen Wahlverfahren in allen Mitgliedstaaten. Dabei lässt auch Art. III-330, Abs.1 einiges offen, indem es heißt: „Durch Europäisches Gesetz oder Rahmengesetz des Rates werden die erforderlichen Maßnahmen festgelegt, um eine allgemeine unmittelbare Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten oder im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen zu ermöglichen.“ Dem Europäischen Parlament kommt darin Initiativ- und Zustimmungsrecht zu, während im Rat Einstimmigkeit und in den Mitgliedstaaten die Ratifikation nach ihren jeweiligen Verfassungsbestimmungen erforderlich ist. Angesichts dieser Bedingungen wohl kein leichtes, wengleich längerfristig notwendiges Unterfangen zur Herausbildung einer europäischen

¹¹ Vgl. Andreas Maurer: Die Regierungskonferenz 2003/2004. Die neuen Handlungsermächtigungen der Organe, Berlin, SWP, Juli 2004, Tabelle 1, S.2.

¹² Diese Behauptung lässt sich durch erste Ergebnisse eines unter meiner Leitung laufenden Forschungsprojektes zu den Interinstitutionellen Vereinbarungen am Institut für europäische Integrationsforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften untermauern, siehe auch Pilotstudie Isabella Eiselt/Peter Slominski: The Negotiation on the Interinstitutional Declaration on Democracy, Transparency and Subsidiarity, EIF Working Paper No. 04/2004 und Andreas Maurer/Daniela Kietz/Christian Völkel: Interinstitutional Agreements in CFSP: Parliamentarisation through the Backdoor?, EIF Working Paper No.05/2004.

Bürgerschaft.

Demokratiepolitisch entscheidend ist die Rolle des Europäischen Parlaments bei der Implementierung und der Änderung der neuen Verfassung. In Fortsetzung des geltenden Rechts ermöglicht ihm Art. III-332, die Kommission aufzufordern, Rechtsakte vorzuschlagen, die der Anwendung der Verfassung dienen. Neu sind dagegen die Bestimmungen der Art. IV-443-IV-445, in denen die Kompetenzen des Europäischen Parlaments im *ordentlichen*, im *vereinfachten* und im *vereinfachten Änderungsverfahren betreffend die internen Politikbereiche der Union geregelt werden*. Damit ist das Europäische Parlament vom Zaungast zu einem Akteur im Prozess neuer Verfassungsgebungen avanciert, was diesen insgesamt verändern wird.

Die nationalen Parlamente erfahren gemäß dem in Nizza formulierten Ziel für den so genannten Post-Nizza-Prozess eine Aufwertung ihrer Rolle, die sich im VVE (I. Protokoll) vor allem in der Kontrolle der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Art.3) niederschlägt. Um dies zu ermöglichen, ist eine umfassende und direkte Unterrichtung der nationalen Parlamente (Art. 1) vorgesehen. Art. 7 des 2. Protokolls *Über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit* regelt das Verfahren, nach dem ein Gesetzgebungsakt der Union nach Einspruch eines Drittels nationaler Parlamente überprüft werden muss. Freilich kann das Organ, das den Entwurf vorgelegt hat, an diesem auch festhalten, muss dies aber begründen. Der Mitgliedstaat kann auch im Namen seines Parlamentes Klage wegen Subsidiaritätsverletzung beim Europäischen Gerichtshof erheben. Schließlich sind die nationalen Parlamente in das *Vereinfachte Änderungsverfahren* eingebunden, ihnen kommt nach IV-444, Abs. 3 sogar ein Vetorecht zu. Die künftige Praxis ist abzuwarten, um Aussagen über die Wirksamkeit der Einbindung der nationalen Parlamente treffen zu können. Bisherige Studien über die Kontrollfähigkeit der nationalen Parlamente gegenüber ihren Regierungen sind selten Berichte von Erfolgsgeschichten.¹³ Jedenfalls werden die nationalen Parlamente mehr Ressourcen in die Bewältigung der Europapolitik investieren müssen, um ihren Aufgaben effizient und effektiv nachkommen zu können. Wenn sie allerdings ihre neue Rolle nutzen, wären nicht nur retardierende Momente im europäischen Entscheidungsprozess zu erwarten, vor allem dann, wenn durch die nationalen Parlamentarier und Parteien eine bessere Vermittlung der europäischen konstitutionellen Debatte gegenüber der nationalen Öffentlichkeit erfolgte. Gelänge dies auch um den Preis stärkerer Konfrontationen im Einigungsprozess, so wäre für die Legitimität der Union viel gewonnen. Öffentliche Diskussionen und deliberative Agonismen um die Zukunft der Union sind das wohl deutlichste Zeichen einer funktionierenden Demokratie, in der auch die nationalen Parteien ein Stück Europäisierung erfahren würden.

Demokratiepolitisch zu bedauern ist allerdings die in der Regierungskonferenz abgeschaffte Einrichtung des Legislativrates, wie er im Konventsentwurf (Art.23) vorgesehen gewesen war. Zu begrüßen ist dagegen die Bestimmung über die Öffentlichkeit von Ratstagungen nach Art. I-24, Abs.

¹³ Vgl. Johannes Pollak/Peter Slominski: Influencing EU-politics? The Case of the Austrian Parliament, in: *Journal of Common Market Studies* vol. 41, no 3, 2003, S.707-729.

6, doch wird erst die Praxis zeigen, ob tatsächlich die Beratungen über Legislativakte öffentlich stattfinden oder nicht nur die Abstimmungsrituale. Jedenfalls wird auch Letzteres zu mehr Transparenz beitragen, war doch in der Vergangenheit das Unwissen über das Verhalten von Ministern im Rat ein wichtiger Kritikpunkt in den nationalen Öffentlichkeiten gewesen.

Wenn Klarheit eine wichtige demokratiepolitische Kategorie darstellt, so sind die Klarstellungen durch den Vertrag wie der Vorrang des Unionsrechtes vor dem nationalen Recht (Art. I-6) oder die Benennung der Rechtsakte der Union (Art.I-32-I-38), insbesondere als Europäische Gesetze und Rahmengesetze (Art.-33) ebenso ein relevanter Fortschritt wie die Definition der Zuständigkeiten (Art. I-11 - I-14) oder die Vereinfachung der Verfahren. Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts war in der Vergangenheit zwar durch den Europäischen Gerichtshof in mehreren Judikaten entwickelt worden, doch weder war er in das Bewusstsein der europäischen Bürger und Bürgerinnen gedrungen, noch war er als Prinzip in der Rechtspraxis der nationalen Gerichte stets unumstritten.

Die demokratiepolitischen Neuerungen des Verfassungsvertrages erlauben in Summe eine positive Bilanz, doch bleibt vieles auch weiterhin offen und damit Kritik nicht aus. Etienne Balibar argumentiert in seiner Analyse der Verfassung, dass sie keine oder zumindest keine ausreichende Identifikationsfläche für die Bürger und Bürgerinnen der Union darstelle, weil sie kein neues über die Nation hinausweisendes Repräsentationsmodell biete. Die Aufwertung des Europäischen Parlaments sei ein schwacher Trost, denn es kaschiere nur die Zentralisierung der Politik auf europäischer Ebene und kompensiere nicht den Repräsentationsverlust auf der nationalen. Damit begeben sich aber die Union, die Balibar als „schwachen Superstaat“ definiert, der Fähigkeit ein europäisches Allgemeininteresse gegenüber den Partikularinteressen durchzusetzen. Im Unterschied zu den bürgerlichen Revolutionen des 18. und 19. Jahrhunderts, deren Leistung es war, die Souveränität des Volkes zu institutionalisieren und damit einen Fortschritt gegenüber den alten Verfassungen zu markieren, blockiere diese Verfassung durch die Aufrechterhaltung des intergouvernementalen Elements den Mehrwert eines plurinationalen Repräsentationsmodells als Voraussetzung für die Entstehung einer europäischen Bürgerschaft, die allein Quelle eines europäischen Allgemeininteresses sein könnte.¹⁴

Diese Kritik ist richtig und falsch zugleich. Richtig ist ihr Impetus, mit der Demokratiefrage zugleich das Problem der Handlungsfähigkeit der Union auf der Grundlage eines europäischen Interesses zu relevieren und beide als zwei Seiten derselben Medaille zu betrachten. Legitimität ist Voraussetzung von Herrschaft und bestimmt die Möglichkeiten und Grenzen ihres Handelns. Die häufige Reduktion der europäischen Politik auf kleinste gemeinsame Nenner verschiedener nationaler Interessen schwächt die Union, da sie gezwungen ist, in jedem Fall aufs neue in ihren Allianzen schwankende Akteure an den Verhandlungstisch zu holen und den gemeinsamen Nenner zu erarbeiten.¹⁵ Dass sich

¹⁴ Etienne Balibar: Sur la „constitution“ de l'Europe: crise et virtualités, in: *le Passant Ordinaire*, 49/2004, S. 11.

¹⁵ Vgl. Balibar, Sur la „constitution“ de l'Europe, S.11: „...c'est le partage des attributions traditionnelles de la souveraineté entre le niveau européen et le niveau national, de telle façon qu'une Politique à chaque fois ne puisse être menée que par la reunion aléatoire de pouvoirs de decision et d'experts situés de part et d'autre.“

im europäischen System ein Raum herausgebildet hat, in dem - auf das Engste miteinander verwoben - politische und administrative Klassen auf supranationaler und nationaler Ebene relativ unbehelligt Herrschaft ausüben können, ist heute ein Gemeinplatz. Dass aber dieselben Akteure ihre eigene Demokratisierung und damit Machtbeschneidung betreiben müssen, ist die besondere Schwierigkeit des europäischen Konstitutionalisierungsprozesses. In diesem haben die Regierungen solange das gewichtigste Wort, bis der Verfassungsvertrag gemäß nationalen Bestimmungen ratifiziert wird. Und doch haben die Regierungen seit Beginn des Integrationsprozesses immer wieder demokratiepolitische Neuerungen hervorgebracht oder sie zumindest nicht behindert: von der ständigen Aufwertung des Europäischen Parlaments über die Unionsbürgerschaft bis hin zur Einrichtung des Konvents als vorbereitendes Gremium für Vertragsänderungen. Nur am Rande sei bemerkt, dass auch die im Laufe der Jahrzehnte wachsende und heute weitgehend unangefochtene Autorität der *konstitutionalisierenden* Judikate des EuGH von einer Bereitschaft mitgliedstaatlicher Institutionen zeugen, die demokratischen Freiheits- und Gleichheitsrechte des Einzelnen auf europäischer Ebene zu garantieren.

Der demokratiepolitische Mehrwert des Konvents war seine Parlamentarisierung durch die mehrheitliche Präsenz von nationalen und europäischen Abgeordneten, seine prinzipielle Öffentlichkeit im Gegensatz zu den Regierungskonferenzen und die einfache Zugänglichkeit seiner Materialien. Die Anhörungen von Vertretern der Zivilgesellschaft dienten wohl eher einer symbolischen Politik als realer Einflussnahme, doch ist diese aufgrund der fraglichen demokratischen Repräsentativität zivilgesellschaftlicher Organisationen ohnehin auch kritisch zu betrachten. Art. IV-443 des VVE zum Ordentlichen Änderungsverfahren institutionalisiert nun in Abs. 2 den Konvent. Nur mit Zustimmung des Europäischen Parlaments kann der Europäische Rat auf eine Einberufung des Konvents verzichten, vorausgesetzt diese ist wegen des Umfangs der geplanten Änderungen nicht gerechtfertigt.

Balibar übersieht, dass die „Doppelnatur der Union als transnationalem Gemeinwesen mit Hoheitsgewalt“¹⁶ die Grundbedingtheit der europäischen Integration ist und auf weiteres wohl auch bleiben wird. Eine andere wichtige Rationalität des Einigungsprozesses ist die Wahrung von Kontinuität, die im Begriff des *acquis communautaire* ihren adäquaten Ausdruck hat: ein radikaler Neuanfang auf einer vertrags- und verfassungsrechtlichen tabula rasa lag jenseits aller Möglichkeiten. Vielleicht ist ein solcher Neuanfang ohne sozio-politische Revolution – mit allen destruktiven Implikationen - nicht möglich. Doch ist die *leise Revolution durch Vertragsänderungen*¹⁷, aus der die europäische Konstitutionalisierung von Macht hervorgeht, ja das besondere Merkmal des Zivilisationsprojektes namens europäische Integration. So ist die nächste Verfassungsreform wohl unausweichlich und wird je nach machtpolitischen Konstellationen mehr oder weniger demokratiepolitischen Fortschritt bringen. Womit hier nicht leichtfertig einer

¹⁶ Peter-Christian Müller-Graff, Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrages, 2004, S. 197.

¹⁷ Diese Formulierung variiert eine ältere von Maurizio Bach über die leise Revolution durch Verwaltungsverfahren, vgl. Maurizio Bach: Eine leise Revolution durch Verwaltungsverfahren. Bürokratische Organisationsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Zeitschrift für Soziologie* 21, 1, 16-30

geschichtsphilosophischen Teleologie das Wort geredet wird. Ich verweise nur auf die Chancen, die der Verfassungsvertrag eröffnet.

Die Handlungsfähigkeit der Union: Die Konstruktion von Leadership

Sie war wohl das Hauptziel der Reformer angesichts der näher rückenden großen Ost- und Süderweiterung. Nie zuvor hat die Union quantitativ oder qualitativ eine solche Erweiterung gewagt. Die Aufnahme der postkommunistischen Staaten ist vermutlich der politisch kühnste Akt in der Geschichte der Union. Dass er zur endgültigen Überwindung des Eisernen Vorhangs notwendig war, bezweifelt niemand in der politischen Elite, dass er mit unabsehbaren Schwierigkeiten verbunden ist, fürchten die meisten. Umso erstaunlicher ist die aktuelle Debatte um die Aufnahme der Türkei, als hätte man die alten Aufgaben schon gemeistert.

Zunächst stellte sich die Frage nach der Kohärenz und Effektivität und nach der Vereinfachung der Entscheidungsmechanismen in den Organen des Rates und des Europäischen Rates, an deren Tischen nun 25 Mitglieder sitzen würden. Vor der Aufzählung der Organe definiert Art. I-19, Abs. 1 den Zweck des institutionellen Rahmens. Ein Zweck ist es, „den Interessen (der Union), denen ihrer Bürgerinnen und Bürger und denen der Mitgliedstaaten zu dienen“, wobei unklar ist, ob der Verfassungsgeber die Interessen der Bürger und der Mitgliedstaaten als Spezifikationen der Unionsinteressen meint oder sie von diesen unterscheidet. Ein anderer Zweck ist die Sicherstellung von Kohärenz, Effizienz und Kontinuität der Politik und Maßnahmen der Union. Abs. 2 legt das Loyalitätsgebot als Prinzip der Zusammenarbeit zwischen den Organen fest.

Die eigentliche Auseinandersetzung fand um die qualifizierte Mehrheitsentscheidung als Regelfall statt. Ohne sie, so der Tenor der Debatten vor und im Konvent, erschien die Handlungsfähigkeit der Union aus 25 Mitgliedern in Gefahr. Blockaden durch Vetorechte haben allerdings die gesamte Geschichte der Integration begleitet und mussten schon in der Sechsergemeinschaft immer wieder neu überwunden werden. Eine Strategie, die nicht immer von Erfolg gekrönt war. Im Falle der Osterweiterung kommt nun erschwerend hinzu, dass die neuen Mitglieder – Regierungen wie Bevölkerungen - angesichts ihrer gerade eben wieder gewonnenen nationalen Souveränität tendenziell integrations skeptischer sind als die meisten Neulinge in der Vergangenheit¹⁸ und die Union eher als internationale Organisation denn als supranationale *Polity* betrachten. Die Diskussion im Konvent fand überdies in dem dramatischen Klima des Irak-Krieges statt, an dem sich alte Mitglieder wie auch manche Beitrittskandidaten beteiligten. Die Folge war eine tiefe Spaltung in Europa, in der die Konfliktrhetorik durch entsprechende Zurufe aus der US-Administration weiter angefacht wurde.

Dennoch ist ein wichtiges Ergebnis der Verfassungsreform die Einführung der qualifizierten Mehrheit

¹⁸ Andererseits gibt es Staaten wie Österreich, in denen auf die große Euphorie beim Beitritt relativ rasch Enttäuschung und Integrations skepsis folgte: Zwei Drittel der Österreicher stimmten mit Ja, während heute die Zustimmungsrates zur Union laut Eurobarometer nur mehr 38% beträgt.

als Regelfall in den Entscheidungen des Rates, in Einzelfällen auch des Europäischen Rates. Nach Art. I-34, Abs. 1 werden ein „Europäisches Gesetz und Rahmengesetz ... im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Artikel III-396 auf Vorschlag der Kommission vom Europäischen Parlament und vom Rat gemeinsam erlassen.“ Art. III-396 sieht dafür die einfache Mehrheit des Parlaments und die qualifizierte Mehrheit des Rates nach den oben ausgeführten Bestimmungen zur doppelten Mehrheit vor. Dies gilt für 32 neue Politikbereiche, 8 davon werden als neue Rechtsgrundlagen festgeschrieben. Von nicht zu unterschätzender Bedeutung sind die so genannten *Passerelles*, die den Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit ohne Verfassungsänderung und durch einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates erlauben.¹⁹ Dass diese *Passerelles* nicht verharmlost werden dürfen, zeigen die Widerstände, die von Repräsentanten mancher Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten artikuliert wurden.

Die weitgehende Einstimmigkeit in der Außen- und Sicherheitspolitik, den Entscheidungen über die Eigenmittel der Union und im Steuerbereich ist jedoch keine Stärkung der Handlungsfähigkeit. Dabei übersehen jene Akteure, die für die Einstimmigkeit in diesen Bereichen kämpften und siegten, dass sie damit auch die Erwartungen der Unionsbürger an die Problemlösungskapazität der Union enttäuschen und deren Legitimität untergraben, ohne dass ihre eigene Handlungsfähigkeit im globalen Kontext gestärkt würde. Erreicht wird aber eine Spaltung im Inneren: zwischen großen und kleinen, alten und neuen, vertiefungsinteressierten und –skeptischen Staaten.²⁰

Der Spagat in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zwischen Supranationalismus und Intergouvernementalismus bleibt groß. Erstreckt sich nach Art. I-16, Abs.1 die Zuständigkeit der Union auf „alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann“, so bekräftigt Abs. 2 das Loyalitäts- und Solidaritätsprinzip, demzufolge sich die Mitgliedstaaten „jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit schaden könnte“, enthalten. Doch was unter europäischem Interesse zu verstehen ist, bleibt die große Frage. Ob die Erfahrung mit dem Irak-Krieg der USA die Europäer einander zumindest in dem Sinne näher gebracht hat, dass man künftig Spaltungen nicht durch Briefsendungen nach Washington und anschließenden gegenseitigen Disqualifizierungen, sondern durch gemeinsame Beratungen im Sinne des Loyalitäts- und Solidaritätsgebotes auszuräumen versucht, wird wohl erst die nächste internationale Krise zeigen.

Für eine neu entstehende politische Gemeinschaft, deren Staatlichkeitscharakter bis auf weiteres prekär bleibt, ist die Definition eines gemeinsamen außenpolitischen Interesses der Lackmestest für den Integrationsgrad. Die auf einem solchen Interesse aufbauenden Politiken rühren nicht nur an den Kern mitgliedstaatlicher Souveränität, sie können im Extremfall den Einsatz des Lebens der

¹⁹ Vgl. Walter Obwexer: Die neue Verfassung für Europa, 2004, S. 175.

²⁰ Vgl. Ingeborg Tömmel, Eine Verfassung für die EU: institutionelle Anpassung oder Systemreform?, in: *integration*, 3/2004, S. 207.

Unionsbürger verlangen, deren möglicher Tod nicht im Namen des alten Vaterlandes, der geschichtsmächtigen Nation, sondern der jungen und noch wenig identifikationsträchtigen Union in Kauf genommen würde. In diesem Politikbereich verquicken sich die Souveränitätsrituale nationaler Militärmacht mit den Behauptungen nationaler Volkssouveränität, diesem Produkt der französischen Revolution, das in den napoleonischen Kriegen auch militärisch funktionalisierbar war. Danach kämpfte und starb man fast nur mehr für die eigene Nation. Die UNO-Kontingente stellen auch nach dem II. Weltkrieg die große Ausnahme dar. Vor diesem Hintergrund müssen die Europäer ihr gemeinsames außenpolitisches Interesse formulieren, das im Krisenfall auch zu gemeinsamen Aktionen und Standpunkten führen soll.

Die Definition dieses Interesses hat nach Art. I-40 zu erfolgen. Der Europäische Rat und der Rat fassen europäische Beschlüsse einstimmig außer in jenen Fällen, die in Teil III des Verfassungsvertrages genannt werden, auf der Grundlage der strategischen Ziele, die vom Europäischen Rat nach Art. I-40, Abs. 2 festgelegt wurden. Er kann allerdings nach Art. I-40, Abs. 7 einstimmig den Übergang zur qualifizierten Mehrheit entscheiden. Konnte man sich in diesem Politikbereich auch nicht auf durchgehende qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse einigen, so zielt man doch auf kohärente und effiziente europäische Außenpolitik durch neue Leadership.²¹ Dafür wurden gleich zwei neue Instanzen geschaffen: der Präsident des Europäischen Rates und der Europäische Außenminister. Zwar hat der erste auch andere Aufgaben als die Außenpolitik, doch nimmt er nach Art. I-22, Abs. 2, „unbeschadet der Befugnisse des Außenministers der Union, die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr“. Der Außenminister, mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission durch den Europäischen Rat ernannt, „leitet die Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union“ (Art. I-28, Abs. 1 und 2), führt den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ (Abs. 3), ist zugleich einer der Vizepräsidenten der Kommission, sorgt für die Kohärenz des auswärtigen Handelns des Union und koordiniert die übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns (Abs. 4).

Welche Differenzen und möglichen Widersprüche im außenpolitischen Auftreten und Handeln der Union nun angesichts dieser Doppelkonstruktion entstehen mögen, bleibe dahingestellt. Sichtbar wird in diesen Bestimmungen jedenfalls der Wille, der Union im internationalen Geschehen Gewicht und Gesicht zu verleihen. Als bemerkenswerte Vorleistung auf dieses Ziel können die Aktivitäten des Hohen Repräsentanten für die Außenpolitik Javier Solana etwa in der Ukraine angesichts der Wahlen im November 2004 interpretiert werden. Da die Entscheidung über Solana als künftigen Außenminister informell bereits gefallen ist, erscheint dieses Verhalten konsistent. Doch ist die Rolle des Europäischen Ratspräsidenten noch unbesetzt, und daher bleibt abzuwarten, wie sich Zusammenspiel mit diesem sich gestalten wird. Und ebenso bleibt offen, welche Spielräume der Europäische Rat und der Rat für Auswärtige Angelegenheiten dem Außenminister einräumen werden

²¹ Man beachte aber auch, dass in der Handelspolitik oder in der Entwicklungspolitik die Union großteils bereits mit einer Stimme spricht. Vgl. Thomas Risse, „Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Außenpolitik? Der Verfassungsvertragsentwurf und die europäische Außen- und Sicherheitspolitik“, in: *integration* 2003/4, S. 564-575.

oder anders formuliert, was die *Leitung* der europäischen Außenpolitik konkret bedeuten wird.

Leadership ist also auch mit der Installierung des Europäischen Ratspräsidenten anvisiert. Nach Art. I-22, Abs. 1 wie der Außenminister mit qualifizierter Mehrheit vom Europäischen Rat gewählt, ist seine Amtszeit auf zweieinhalb Jahre angelegt. Seine einmalige Wiederwahl ist ebenso möglich wie seine Absetzung bei einer „schweren Verfehlung“. Jenseits der Aufgaben des Präsidenten oder der Präsidentin, die wesentlich der Koordinierung und Steuerung der Sitzungen des Europäischen Rates und der Repräsentanz der Union nach außen gewidmet sein sollen (Art. I-22, Abs. 2 a-d), ist dessen bemerkenswertestes Charakteristikum in Abs. 3 festgelegt: „Der Präsident des Europäischen Rates darf kein einzelstaatliches Amt ausüben.“

Auf den ersten Blick erscheinen beide neuen Einrichtungen, der Präsident des Europäischen Rates wie der Außenminister, als Siegestrophäen des Intergouvernementalismus in der neuen Verfassung. Doch bei genauerer Betrachtung ist unverkennbar, dass beide auch ein Stück Supranationalisierung darstellen oder, wie Stefan Griller dies ausdrückte, Ausdruck eines *intergouvernementalen Supranationalismus* sind.²² Auch wenn in diesem Bereich alle Vorsicht angebracht ist, zumal die Substanz dieser Entscheidungen sich erst in der Praxis zeigen wird, so scheint doch auch der Wille der Regierungen zu einer neuen Führung und Repräsentanz der Union unverkennbar. Konterkariert wird dieser Eindruck allerdings durch die aktuellen Vorstöße einzelner Staaten wie Deutschland und Italien durch entsprechende diplomatische Aktivitäten einen permanenten Sitz im Sicherheitsrat der UNO zu erlangen, während die Frage eines europäischen Sitzes, der nur zuungunsten der jetzigen ständigen Mitglieder Frankreich und Großbritannien zu erreichen wäre, nicht, jedenfalls nicht offen diskutiert wird. Doch ist in diesem Bereich das letzte Wort noch lange nicht gesprochen.

Bis zum Vertrag von Maastricht assoziierte man vor allem in der von neofunktionalistischen Theorien inspirierten Literatur, aber auch in der Öffentlichkeit europäische Leadership wesentlich mit der Kommission. Das hatte auch mit drei herausragenden Persönlichkeiten zu tun. Jean Monnet, erster Präsident der Hohen Behörde der Kohle- und Stahlgemeinschaft, gilt nicht nur als einer der Gründungsväter der Union, sondern als Schöpfer dieses besonderen Dispositivs der europäischen Integration.²³ Walter Hallstein hat als erster Präsident der Kommission dieser sogar Regierungsfunktion zugeschrieben und damit einen Machtanspruch formuliert, der ihn unter De Gaulles Druck seine eigene Macht kosten sollte. Jacques Delors schließlich ist mit seiner Kommission eine Themenführerschaft geglückt, die in zwei Vertragsänderungen mündete, die Einheitliche Europäische Akte und den Vertrag von Maastricht, wodurch eine Integrationsdynamik ausgelöst wurde, die man in den siebziger und frühen achtziger Jahren für unmöglich gehalten hätte. Doch agierte die Delors-Kommission im besonderen historischen Kontext des Mauerfalls, in dem die

²² Stefan Griller: Kommentare zum Thema "The Institutional Debate. Contested Issues" während der Konferenz "Constitutionalism and Democratic Representation in the European Union", Wien, September 2003.

²³ Vgl. Sonja Puntcher Riekmann, Die kommissarische Neuordnung Europas. Das Dispositiv der Integration, Springer, Wien-New York 1998 und die dort angegebene Literatur zur Kommission. Dabei habe ich in meiner Arbeit aber stets den instrumentellen Charakter der Kommission, mithin auch ihre Abhängigkeit von den Mitgliedstaaten betont.

wichtigsten Mitgliedstaaten, Deutschland und Frankreich, zur großen Wende bereit waren. Weder unter Santer noch unter Prodi konnte die Kommission eine vergleichbare Rolle spielen. Die intergouvernementale Rückeroberung der Macht bestimmte die Vertragsänderungen der neunziger Jahre. Sie wirkte auch in den Verfassungskonvent hinein, in dem die Kommission nicht mehr zu den Agendasetzern gehörte.

Die Kommission gehört auch nicht zu den Gewinnern der neuen Verfassung, wenngleich ihre Funktion als Hüterin des „allgemeinen Interesses der Union“, ihr Initiativrecht und ihre Unabhängigkeit unangetastet bleiben (Art.I-26, Abs. 1, 2 und 4). Gestärkt wird jedoch der Präsident der Kommission, der nach Art. I-27, Abs. 1 unter Berücksichtigung der Mehrheit im Europäischen Parlament vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit vorgeschlagen und vom EP mit Mehrheit seiner Mitglieder gewählt wird. Abs. 3 spezifiziert seine Aufgaben und stärkt seine Führungsrolle innerhalb des Kollegiums, indem ihm auch das Recht zukommt, ein Mitglied der Kommission zum Rücktritt aufzufordern, ohne wie in Art. 217, Abs. 4 EGV die Billigung der gesamten Kommission einzuholen. Darüber hinaus bedarf die Ernennung und Abberufung des Außenministers der Zustimmung des Kommissionspräsidenten (Art. 28, Abs.1).

Ein wichtiges Thema der Verfassungsdebatte vor und im Konvent war die Verkleinerung der Kommission, die nun „nach Maßgabe der Verfassung Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen“ erfüllen soll (Art.I-26, Abs.1). Verkleinerung wird mit Effizienzsteigerung assoziiert. Da dies aber nur um den Preis zu erreichen ist, dass Mitgliedstaaten phasenweise keinen „eigenen“ Kommissar vorschlagen können, war Streit vorprogrammiert. Um diesen zu überwinden, setzte man, wie so oft in der europäischen Integrationsgeschichte, auf Zeit: Damit wird die erste Kommission, die in Anwendung der Verfassung ernannt wird, so zusammengesetzt sein wie bisher. Jeder Mitgliedstaat ernennt einen Kommissar oder eine Kommissarin. Art.I-26, Abs.6 eröffnet dann für die darauf folgende Kommission die Möglichkeit zur Verkleinerung. Die neue Kommission wird aus Entsendungen von zwei Dritteln der Mitglieder bestehen, „sofern der Europäische Rat nicht einstimmig eine Änderung dieser Anzahl beschließt“. Eine Rückkehr zur heutigen Regelung ist damit ebenso wenig auszuschließen wie die Festlegung einer anderen Zahl. Laut vorliegendem Verfassungsvertrag beschließt der Europäische Rat einstimmig ein Rotationsprinzip, dem zufolge alle Mitgliedstaaten gleichberechtigt behandelt werden müssen (Art.I-26, Abs. 6a). Die Zusammensetzung der Kommission erfolgt so, „dass das demographische und geographische Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedstaaten auf zufrieden stellende Weise zum Ausdruck kommt“ (Art.I-26, 6b). Hat Abs. 4 bereits die Unabhängigkeit der Persönlichkeit festgelegt, so betont Abs. 7 jene des gesamten Kollegiums.

Ob diese Veränderungen der Kommission den vergangenen Glanz als *Motor der Integration* zurückgeben können, muss dahin gestellt bleiben. Allerdings könnte die neue Macht des Kommissionspräsidenten ebenso dazu beitragen wie der Außenminister, der ihr und nicht dem Rat angehört, diesem aber in seiner Formation für Auswärtige Angelegenheiten vorsitzt. Zugleich ist die

außenpolitische Funktion des neuen Präsidenten des Europäischen Rates als potentielle Konkurrenz sowohl für den Kommissionspräsidenten als auch für den Außenminister zu betrachten, während das Europäische Parlament auch ohne neue Verfassung seine Macht bereits bei der Installierung der Barroso-Kommission unter Beweis gestellt hat, indem es den Austausch bzw. die Aufgabenveränderung vorgeschlagener Kommissare erzwang.

Effizienzsteigerungen sind schließlich auch von der neuen Aufteilung des Europäischen Gerichtshofs in Gerichtshof, Gericht und Fachgerichte zu erwarten (Art. I-29, Abs.1). Diese Neuerung sollte eine den nationalen Gerichtsbarkeiten ähnliche Differenzierung zwischen Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Spezialisierung von Richtern ermöglichen.

Im Sinne verstärkter Handlungsmöglichkeit der Union ist auch die Flexibilitätsklausel nach Art.I-18 zu interpretieren. Dabei wurde Art. 308 EGV dahingehend verändert, dass nun das Anhörungsrecht des Europäischen Parlaments in ein Zustimmungsrecht verwandelt wurde und die nationalen Parlamente durch die Kommission über den Vorschlag informiert werden müssen. Hinzugefügt wurde ein Abs.3, der die Harmonisierung von Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in jenen Fällen verbietet, in denen eine solche nach der Verfassung ausgeschlossen ist. Gemeinsam mit dem vereinfachten Änderungsverfahren nach Art.IV-444 und IV-445 soll diese Flexibilitätsklausel effizienzsteigernd wirken.

Ähnlich ließen sich auch die Bestimmungen zur verstärkten Zusammenarbeit nach Art. I-44, Abs. 1-4 deuten, zumal solche Initiativen, die in Zusammenwirkung mit Art. III-416 die Ziele der Union fördern müssen, dazu dienen können, Blockaden aufzubrechen. Dabei sehen die relevanten Verfahren eine Reihe von Hürden vor (etwa besondere Mehrheiten, wenn Initiativen ohne Außenminister oder Kommission zustande kommen), sodass der Grundsatz, dieses Mittel als *ultima ratio* einzusetzen, kaum gefährdet sein dürfte. Dies bedeutet aber auch, dass die verstärkte Zusammenarbeit keine Wunderwaffe der Vertiefung darstellen wird. Eine Analyse zur Relevanz dieses Instruments im außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich offenbarte jedenfalls die große Sorge vieler, vor allem kleinerer und mittlerer Staaten, damit der Macht eines Kerns Vorschub zu leisten, von dem sie selbst aus Gründen budgetärer oder militärischer Kapazitäten bzw. nationaler Verfassungsnotwendigkeiten ausgeschlossen bleiben.²⁴ Nicht zu übersehen ist auch, dass die heutige Union nicht mehr auf dem tonangebenden Machtduopol Deutschland und Frankreich beruht. Die Pluralität hat mit der letzten Erweiterung zugenommen, aber auch ältere Mitglieder wie Italien und Spanien haben im Falle der Außenpolitik ein zuvor ungekanntes Eigeninteresse artikuliert. Auch wenn das Spanien Zapateros wieder an den europäischen Verhandlungstisch zurückgekehrt ist, bleibt die Zukunft offen.

²⁴ Vgl. Flexible Integration im Bereich GASP/ESVP. Realpolitische Debatten der Bestimmungen im Entwurf zu einer europäischen Verfassung. Erstellt von EIF, Institut für europäische Integrationsforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Jänner – April 2004.

Im Falle der Handlungsfähigkeit der Union bleibt also das Urteil über die neuen Verfassungsbestimmungen gemischt. Während manche Bestimmungen einen Fortschritt im Sinne der gesetzten Ziele darstellen, sind andere als konservativ zu bezeichnen. Die Wirksamkeit jener Elemente, die der Union stärkeres Gewicht in den Außenbeziehungen verleihen sollen, lässt sich erst in Anschauung der kommenden Praxis beurteilen.

Die Staatlichkeit der Union: Konsolidierung und Barrieren

Die Union ist kein Staat im Sinne des Nationalstaates und doch übt sie in einer Vielzahl von Bereichen Hoheitsgewalt aus. Der Vorrang des europäischen vor dem nationalen Recht drückt ein besonderes Moment von Staatlichkeit aus und ist nun auch im Verfassungsvertrag verankert. Das Handeln der Union unterliegt in Zukunft einer eigenen Grundrechtecharta, sie selbst strebt den Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) an, der bisher nur Staaten offen stand. Ob diese Zieldefinition einem supranationalen Staatlichkeitsverständnis der Verfassungsväter und –mütter entspricht oder ob man auf eine Veränderung der Beitrittsklauseln der EMRK setzt, kann zur Zeit nicht beantwortet werden. Die Union besitzt Rechtspersönlichkeit (Art.I-7), doch war dies auch schon in der EG der Fall. Die Aufhebung der Säulenstruktur im neuen Verfassungsvertrag lässt aber die Rechtspersönlichkeit der Union in einem anderen Lichte erscheinen und rechtfertigt das Argument des Zuwachses an Staatlichkeit. Dabei ist das Attribut der Rechtspersönlichkeit in Kombinationen mit anderen institutionellen Änderungen zu betrachten. Auch wenn in dem für die nationale Souveränität zentralen Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach wie vor intergouvernementale Entscheidungsstrukturen vorherrschen, so ist zu erwarten, dass durch die neuen Institutionen des Europäischen Ratspräsidenten und des Außenministers europäische Politik gemacht wird, die mehr sein wird als der kleinste gemeinsame Nenner. Zu dem kommt die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes für eine Reihe damit zusammenhängender Bestimmungen.

Während der große Zentralisierungsschub durch die Währungsunion und die Errichtung der Europäischen Zentralbank die Staatlichkeitsthese untermauerte, sprechen die Finanzsituation der Union und das Fortbestehen nationaler Steuerpolitiken gegen sie. Staatlichkeit drückt sich nicht nur in Territorialität und Hoheitsgewalt in selektiven Bereichen aus, sondern im Zugriff dieser Gewalt auf die Finanzressourcen der Rechtssubjekte. Mit der Ausnahme der eigenen Einnahmen der Union aus Zöllen bleibt das Budget der Union abhängig vom Zahlungswillen der Mitgliedstaaten.²⁵ Die Abhängigkeit von den Provinzen war allerdings oft über Jahrhunderte hinweg auch das Problem von Nationalstaaten, bis in das 19. Jahrhundert hinein. Ohne Erhöhung der Ressourcen wird die Union in vielen Bereichen ihre Aufgaben nur unzulänglich erfüllen können und damit Bürgererwartungen enttäuschen müssen.

Allerdings war die Union in dieser Hinsicht ohnehin immer stärker als regulierende, denn als

²⁵ Wie schwierig diese zur Zeit verlaufen, zeigt das Scheitern der Gespräche der niederländischen Ratspräsidentschaft im Dezember 2004. Vgl. FAZ, Nr. 291, 13.12.2004, S.11.

finanzierende und umverteilende Instanz gesehen worden. Dass die Schiefelage zwischen Währungs- und Wirtschaftsunion auf Dauer problematisch ist, wurde auch im Konvent releviert. Doch blieb die Debatte um ein *gouvernement économique* ohne Ergebnis und die Diskrepanz zwischen den beiden Bereichen auch im neuen Verfassungsvertrag aufrecht.²⁶ Zugleich wird der Stabilitätspakt von den großen Mitgliedstaaten mehr und mehr in Frage gestellt, sodass sich in wirtschaftspolitischen Belangen die Frage nach den gemeinsamen Grundsätzen stellt. Dennoch ist bemerkenswert, dass im Defizitverfahren die Kommission gestärkt wurde. Sie kann nun dem betreffenden Mitgliedstaat gegenüber eine direkte Frühwarnung äußern, während der Rat davon nur unterrichtet wird (Art.III-184, Abs. 5). Für die Feststellung eines übermäßigen Defizits erhält die Kommission ein Vorschlagsrecht, sodass die Beschlussfassung des Rates mit qualifizierter statt mit besonders qualifizierter Mehrheit erfolgen kann (Art.I-25, Abs. 2). Gleichzeitig kann der Rat davon nur einstimmig abweichen (Art.III-395, Abs.1). Eine stärkere Zentralisierung der Definition von Grundzügen der Wirtschaftspolitik ist andererseits für die Mitglieder der Eurozone anvisiert, indem Art.III-194 bis Art.III-196 Maßnahmen des Rates ermöglichen, um die Koordinierung ihrer Haushaltsdisziplin und deren Überwachung zu verstärken. Bemerkenswert ist außerdem die Möglichkeit einer Außenvertretung der Eurozone durch einen für zweieinhalb Jahre gewählten Präsidenten dieser Gruppe.

Auf der anderen Seite ist eine Rückkehr zur Einstimmigkeit in der gemeinsamen Handelspolitik zu beobachten. Dies betrifft den gesamten Dienstleistungsverkehr und die ausländischen Direktinvestitionen (III-315, Abs.4). Darüber hinaus wurde die kulturelle Ausnahme um eine soziale ergänzt (Art. III-315, Abs.4, UAbs 3 a), der zufolge der Rat einstimmig über die Verhandlung und den Abschluss von Abkommen im Bereich des Handels mit Dienstleistungen des sozialen, des Bildungs- und des Gesundheitssektors beschließt, wenn diese Abkommen die mitgliedstaatliche Organisation dieser Dienstleistungen ernsthaft stören könnten.

Im Hinblick auf die neuen Bestimmungen des Raumes für Freiheit, Sicherheit und des Rechts, eines anderen Kernbereichs nationaler Souveränität, ist die Einführung von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit eine Stärkung der Staatlichkeitsthese. Doch auch hier gibt es eine Notbremse, die der Strafrechtsharmonisierung dort entgegentritt, wo grundlegende Aspekte einer mitgliedstaatlichen Strafrechtsordnung berührt sind (Art.III-270, Abs. 3 und 4; Art.III-271, Abs. 3 und 4). Andererseits gibt es im Falle des Nicht-Handelns des Europäischen Rates unter Einhaltung bestimmter Fristen die Möglichkeit für mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten auf verstärkte Zusammenarbeit zu setzen.

Ein entscheidender Punkt in diesem Bereich war das Mandat einer möglichen Europäischen Staatsanwaltschaft. Die Regierungskonferenz hat den Entwurf des Konvents, der die Verfolgung

²⁶ Zu beachten ist dabei auch, dass in den Wirtschaftswissenschaften Argumente gegen eine auch nur stärkere Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken überwiegen. Vgl. Buchrezension in FAZ, Nr. 291, 13.12.2004, S.12.

schwerer, mehrere Mitgliedstaaten betreffender Straftaten wieder gestrichen (Art. III-274, Abs. 2) und das Mandat auf den Schutz der finanziellen Interessen der Union beschränkt. Allerdings erhält der Europäische Rat die Kompetenz, die Befugnisse dieser Staatsanwaltschaft auf die Bekämpfung schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension mit einstimmigem Beschluss auszudehnen. Dies bedarf der Zustimmung des Europäischen Parlaments und der Anhörung der Kommission.

Ein wichtiges Argument gegen die Staatlichkeit der Union bleibt der Modus der Verfassungsänderung, der nach wie vor die mitgliedstaatliche Kompetenz vorsieht. Allerdings sind die Veränderungsverfahren zweigeteilt worden: Neben dem ordentlichen gibt es nun ein vereinfachtes Verfahren, das bei Änderungen des III. Teiles zur Anwendung kommt.

Schlussfolgerungen: Europäische Integration als Zivilisationsprozess

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa dreht das Rad der Integrationsgeschichte weiter. Dies sollte dieser Artikel mit seinen Thesen zur europäischen Demokratie, Handlungsfähigkeit und Staatlichkeit beweisen. Selbstverständlich bedarf es erst einer Nutzung der neuen Möglichkeiten durch konkrete Akteure, um die Form mit Inhalt zu füllen. Doch sind die Regeln nicht nur ein Rahmen für politisches Handeln, sie sind selbst schon Substanz, indem sie eine bestimmte Richtung vorgeben. Die Richtung lässt sich als Evolution des Vorhandenen durch neue Aufbrüche in manchmal mehr und manchmal weniger spektakulären Details darstellen. Doch liegt gerade darin die Besonderheit des europäischen Zivilisationsprozesses seit dem Zweiten Weltkrieg, dem letzten großen europäischen Zivilisationsbruch. Die durch den Verfassungsvertrag eröffneten Handlungsoptionen oszillieren wie in der Vergangenheit zwischen neofunktionalistischen und intergouvernementalistischen Ansätzen. Dabei ist die in der Verfassung für Europa angelegte Supranationalisierung des Intergouvernementalismus mindestens so bemerkenswert wie es die semantische Verschiebung von Vertrag zu Verfassung, die weitere Aufwertung der Bürger und Bürgerinnen und die Stärkung der repräsentativen Organe sind. Mit der Verschmelzung der Säulen geben die Mitgliedstaaten wieder ein Stück nationale Souveränität auf, auch wenn sich die Regierungen auf europäischer Ebene die größte Macht vor allem in der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik vorbehalten. Aber sie entscheiden auf europäischer und nicht auf nationaler Ebene. Wenn ein Mitglied dies nicht mehr will, so kann es die Union verlassen (Art.I-60).

Literatur:

Bach, Maurizio, Eine leise Revolution durch Verwaltungsverfahren. Bürokratische Organisationsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Zeitschrift für Soziologie* 21, 1, 16-30.

Balibar, Etienne, Sur la „constitution“ de l'Europe: crise et virtualités, in: *le Passant Ordinaire*, 49/2004.

Bogdandy, Armin von (Hrg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, Springer, Berlin 2003.

Eiselt, Isabella und Slominski, Peter, The Negotiation on the Interinstitutional Declaration on Democracy, Transparency and Subsidiarity, EIF Working Paper No. 04, Institut für Europäische Integrationsforschung, Wien 2004

FAZ, Nr. 291, 13.12.2004.

Gaisbauer, Helmut P., War der Konvent eine Veranstaltung der EU-15? Eine Kritik des Konvents zur Zukunft Europas aus der Sicht der beitragswilligen Staaten, in: Dirninger, Christian/Herzig, Günter/Puntscher Riekman, Sonja (Hrsg.): *Institutioneller Wandel in der Europäischen Union*. Schriftenreihe des Herbert-Batliner-Europainstituts, Salzburg, Böhlau, Wien u.a. 2005 forthcoming.

Griller, Stefan: Kommentare zum Thema "The Institutional Debate. Contested Issues" während der Konferenz "Constitutionalism and Democratic Representation in the European Union", Wien, September 2003.

Hummer, Waldemar (Hrg.), *Paradigmenwechsel im Europarecht. Ansichten österreichischer Integrationsexperten zu aktuellen Problemlagen. Forschung und Lehre im Europarecht in Österreich*, Manz Verlag, Wien 2004.

Maurer, Andreas/ Kietz, Daniela/ Völkel, Christian Interinstitutional Agreements in CFSP: Parliamentarisation through the Backdoor?, EIF Working Paper No.05, Institut für Europäische Integrationsforschung, Wien 2004

Maurer, Andreas, Die Regierungskonferenz 2003/2004. Die neuen Handlungsermächtigungen der Organe, Berlin, SWP, Juli 2004.

Müller-Graff, Peter-Christian, Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrages für Europa im Entwicklungsgang des Primärrechtes, in: *integration* 3/2004.

Nicolaidis, Kalypso, 'We, The Peoples of Europe...' , *Foreign Affairs*, vol 83 n6, 2004.

Obwexer, Walter, Die neue Verfassung für Europa. Die Ergebnisse der Regierungskonferenz 2003/04 im Überblick, in: *europablätter*, 5/2004.

Pollak, Johannes und Slominski Peter, Influencing EU-politics? The Case of the Austrian Parliament, in: *Journal of Common Market Studies* vol. 41, no 3, September 2003, S. 707-29.

Puntscher Riekmann, Sonja, The State of Europe, Towards a Theory of European Integration: From grand Theories to Metaphorical Description and Back, in: Puntscher Riekmann, Sonja/ Mokre, Monika, Latzer, Michael (eds.) *The State of Europe, Transformations of Statehood from a European Perspective*, Campus, Frankfurt/New York 2004

Puntscher Riekmann Sonja/ Eiselt Isabella/ Gaisbauer Helmut P./ Mokre Monika/ Pausch Markus/ Slominski Peter, Flexible Integration in the Area of CFSP/ESDP. Debates on the Provisions of the Draft Constitutional Treaty. Final Report 2004

Rakove, Jack, Europe's Floundering Fathers, in: *Foreign Policy*, September/October 2003.

Schneider, Heinrich, The Constitution Debate, *European Integration Online Papers*, Vol.7, No.4, 2004

Wessels, Wolfgang, Die institutionelle Architektur der EU nach der Europäischen Verfassung: Höhere Entwicklungsdynamik – neue Koalitionen?, in; *integration* 3/2004.

Wiener, Antje, Die Verfassung Europas: Konturen eines europäischen Konstitutionalismus, in; *integration* 3/2004.