
Die Verfassung für die Europäische Union – nach der Regierungskonferenz

Klaus Hänsch*

Eine Konferenz der europäischen Staats- und Regierungschefs konnte sich nicht auf einen Vertrag über eine Verfassung für Europa einigen. Und kaum jemandem, schon gar nicht der Masse der Bürger in Deutschland und in anderen EU-Mitgliedstaaten, scheint etwas zu fehlen – und wenn doch, dann gewiss nicht eine Verfassung für Europa.

Die Europäische Union ist nicht paralysiert. Wie vereinbart treten am 1. Mai zehn weitere Staaten der Union bei. Wie vorgesehen werden im Juni die Wahlen zum Europäischen Parlament stattfinden. Wie alle fünf Jahre wird im Herbst eine neue EU-Kommission benannt und mit einem Vertrauensvotum des Europäischen Parlaments eingesetzt – mit je einem Kommissar aus jedem Mitgliedsland, also 25.

Und die Verhandlungen über die Finanzierung der Union nach 2006 werden beginnen und sie werden enden wie immer: Die viel zahlen, werden etwas mehr zahlen. Die viel bekommen, werden etwas weniger bekommen. Und die neu dazu kommen, werden nicht das bekommen, was sie erwarten. Das Gleichgewicht der Unzufriedenheit bleibt gesichert.

Und das alles geschieht auf der Grundlage des Vertrages von Nizza. Aber das wäre auch nicht anders, wenn im Dezember die Regierungskonferenz den Verfassungsentwurf beschlossen hätte. Bis er ratifiziert wäre und in Kraft treten könnte, würden ohnehin noch mindestens zwei Jahre vergehen.

Also: Nichts fehlt. Nichts drängt. Nichts ist blockiert. Und von Krise keine Spur. Wirklich nicht?

Diese Nicht-Krise ist die eigentliche Krise Europas. Denn die epochalen Herausforderungen, vor denen die Europäische Union steht und die den Verfassungsprozess erzwungen haben, sind geblieben:

Die Institutionen und Entscheidungsverfahren in der EU sind ursprünglich für sechs Staaten geschaffen worden. Den Belastungen in einer 25er-Union sind sie nicht gewachsen.

* Prof. Dr. Klaus Hänsch, MdEP. Der Beitrag geht zurück auf einen Vortrag, den der Verfasser am 16. Februar 2004 am Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Sektion Rechtswissenschaften, gehalten hat. Der Vortragsstil wurde beibehalten.

Der Beitritt der osteuropäischen Staaten zur EU geschieht auf der Grundlage des Vertrages von Nizza, aber die reicht nicht, um die Osterweiterung zu verkraften. Ohne Verfassung steht die größere Union vor der Auflösung.

Eine neue Weltordnung bildet sich heraus. Ohne Verfassung bleiben die einzelnen europäischen Staaten weiter Spielmaterial für andere Mächte. Nur gemeinsam werden wir Mitspieler und nur gemeinsam werden wir die Folgen der fortschreitenden Globalisierung beherrschen.

Die Kompetenzen der Union sind immer größer geworden, die demokratische Legitimation aber wird immer geringer. Die europäischen Institutionen sind gesichtslos. Die Entscheidungsverfahren undurchsichtig. Die politischen Verantwortlichkeiten verschleiert. Ohne Verfassung werden bei vielen Menschen Gleichgültigkeit, Unkenntnis und Unwillen weiter wachsen.

Gipfel erhöhen normalerweise die Übersicht. Für den EU-Gipfel vom Dezember gilt das nicht. Das flache Profil von Brüssel erlaubt keine Orientierung. Wer die Orientierung verloren hat, sucht nach Wegen – manchmal ganz gleich wohin sie führen. Der Gefährlichste liegt breit, asphaltiert und einladend vor uns: Nizza als „der Weg, die Wahrheit und das Leben“. „Business as usual“ für alle und verschiedene Geschwindigkeiten für jeden.

Da wird über „Avantgarde“, „Gravitationszentrum“, „zwei“ oder gar „mehrere Geschwindigkeiten“ (vornehmer „Differenzierung“ genannt) geunkt und orakelt. Der längst begrabene Begriff „Kerneuropa“ steht aus seiner Gruft wieder auf. Das alles kommt mir vor, als wolle man Orientierung durch Nebelkerzen schaffen.

Wer würde überhaupt zu „Kerneuropa“ gehören?

Da träumen manche von einem Kern aus den sechs Gründerstaaten. Seit der Währungsunion besteht „Kerneuropa“ aber nicht mehr nur aus den sechs Gründerstaaten, sondern den zwölf Euro-Staaten – also auch aus dem „Nizza-verliebten“ Spanien, dem „neutralen“ Irland und dem militärpolitisch „gehemmten“ Österreich und Finnland. Einen Kern im Kern kann es allein schon um den Bestand des Euro willen nicht geben.

Natürlich ist eine „verstärkte Zusammenarbeit“ einiger EU-Mitgliedstaaten möglich: Außerhalb des Bereichs der vertraglichen EU-Zuständigkeiten sowieso. Seit 1999 unter bestimmten Bedingungen auch innerhalb der EU-Verträge. Genutzt wurde dieser Weg bisher nicht. Nicht weil die Prozeduren zu aufwendig gewesen wären. Der Wille und die Fähigkeit haben schllichtweg gefehlt. Aber das kann sich ja ändern künftighin. Nur bleibt offen, mit welchem Ziel.

Was im „Vorbinnenmarkt-Europa“ mit nationalen Grenzkontrollen vorstellbar, auch nützlich war – eine „Avantgarde“ im Bereich der Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik – ist im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ kaum mehr realisierbar. Kann etwa eine „Avantgarde“ im Westen, zum Beispiel die Gruppe der Fünf, die sich im September 2003 zusammengefunden

hat, die Kontrolle der neuen EU-Außengrenze nach Osten verbessern ohne die betroffenen Beitrittsstaaten?

Ohne Frage ist die europäische Einigung auch dadurch vorangekommen, dass die Währungsunion Großbritannien und Dänemark ein „opt out“ gestattet hat und das schwedische „opt out“ stillschweigend hinnimmt. Und die Schengen-Union hat auch nicht mit allen Mitgliedstaaten begonnen. Das waren Unionen in der Union – Gravitationszentren, wenn man so will. Aber es handelte sich um Politikfelder, die neu in die Union einbezogen werden sollten. Davon gibt es nach der Schaffung des Binnenmarktes, der Einführung des Euro, dem Wegfall der Grenzkontrollen und dem Beginn einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nur noch die Verteidigungsunion.

Kann sein, dass bei der Verteidigung durch die politische Geschlossenheit und Entschlossenheit zweier oder mehrerer Mitgliedstaaten ein „Gravitationszentrum“ entsteht. Ansätze dafür gibt es: das Eurokorps, zum Beispiel. Oder die französisch-britisch-deutsche Initiative zur Schaffung weltweit schnell einsatzfähiger Kampfbrigaden. Aber wenn aus diesem Dreierkreis einer fehlt, hätte die EU sofort zwei Zentren – und etliche Staaten, die zwischen beiden wie Weberschiffchen hin und her flitzen.

Keiner dieser Wege führt zu einer Verfassung für Europa. Eher zu einer Union der Achsen und Allianzen, sogenannter strategischer Partnerschaften. Zu einer Patchwork-Union, die im Inneren die Bürger verwirrt und Europa nach außen disqualifiziert.

Ein „Kerneuropa“, das den Verfassungsvertrag für sich in Kraft setzte, wäre mit dem Makel des Bruchs der geltenden Verträge behaftet. Das wäre die Spaltung Europas. Kein Mitgliedstaat wird das riskieren.

Immerhin ist seit dem Fiasko von Brüssel bei allen Regierungen die Einsicht gewachsen, dass es besser ist, der Union eine Verfassung zu geben, als sie in solche nebelhafte Zukunft zu führen. Der Wille zu einem zweiten Anlauf ist da. Am 26. Januar haben wir im Kreise der Außenminister informell über das weitere Vorgehen beraten. Seither führt die irische Ratspräsidentschaft intensive Konsultationen durch. Ich bin daran als Vertreter des Europäischen Parlaments in der Regierungskonferenz beteiligt.

Die drei oder vier offenen Fragen sind klar umgrenzt:

Kommt eine Anrufung Gottes bzw. ein ausdrücklicher Bezug auf das Christentum in die Präambel?

Bekommt die Zahl der Bevölkerung durch die sogenannte „doppelte“ Mehrheit ein größeres Gewicht bei den Entscheidungen im Ministerrat oder bleibt es bei den unklaren und ungerechten Regeln des Vertrages von Nizza?

Wird die EU-Kommission künftig kleiner oder soll sie noch größer werden?

Können Gesetze über die gemeinsame Bekämpfung grenzüberschreitenden Verbrechens künftig mit Mehrheit beschlossen werden oder brauchen wir in diesem Bereich die Einstimmigkeit?

Die irische Ratspräsidentschaft wird dem EU-Gipfel Ende März Vorschläge für das weitere Verfahren und vielleicht auch schon für Lösungen machen. Die Verfassung kann, wenn alle Beteiligten den politischen Willen dazu aufbringen, noch vor der Europawahl im Juni beschlossen werden. Allerdings wird sie einen neuen Verfassungsgipfel nur einberufen, wenn vorher feststeht, dass man sich einigen wird. Das Fiasko vom Dezember darf sich nicht wiederholen. Es ist wie beim Weitsprung: Wir müssen Anlauftempo und Schrittfolge so einrichten, dass wir dieses Mal den Absprungbalken treffen. Ein weiterer Fehlversuch und die Verfassung für Europa ist aus dem Wettbewerb. Das wäre nicht nur das Ende einer großen Hoffnung. Es wäre ein Rückfall in das Europa der Ränke und Rankünen. Es wäre der Anfang vom Ende der Einheit Europas.

Woran ist der Gipfel in Brüssel gescheitert?

Ich lasse mal die innenpolitischen Verhärtungen in Polen und die Pokerstrategie Spaniens beiseite. Ich rede auch nicht über Berlusconis – gelinde gesagt – „unorthodoxe“ Verhandlungsführung in Brüssel und über Chiracs eruptive Verhaltensweisen. Er ist auch nicht an einem Konflikt zwischen großen und kleinen Staaten oder zwischen neuen und alten Mitgliedstaaten gescheitert. Es gab diese Blöcke nicht. Es ging um das Gewicht, das zwei mittlere EU-Staaten, Spanien und Polen, künftig im Ministerrat haben. Der Verfassungsentwurf gibt der Zahl der Bevölkerung der Mitgliedstaaten ein größeres Gewicht. Das verschiebt die Gewichte zugunsten Deutschlands. Polen und Spanien wollen an den Regeln von Nizza festhalten, die ihnen ein unverhältnismäßig großes Gewicht zuschanzen. Polen und Spanien haben zusammen 80 Millionen Menschen und 54 Stimmen – Deutschland mit 80 Millionen nur 29 Stimmen. Das ist in einer demokratischen Union, die verbindliches Recht setzt, auf die Dauer nicht hinnehmbar.

Aber das ist nur die Oberfläche. Die eigentliche Ursache des Scheiterns liegt aber in den unterschiedlichen Vorstellungen über die Legitimationsbasis der künftigen Union. Überwiegt in der Union die Gleichheit der Staaten oder die Gleichheit der Bürger? Das ist ein Kernelement der Verfassung Europas.

Die Staaten Europas sind nicht gleich. Sie waren es nie. Und sie werden es auch künftig nicht sein. Wo keine Gleichheit herrscht, muss Gleichgewicht hergestellt werden. Im alten Europa der Nationalstaaten ist das immer wieder durch Achsen und Allianzen in den Kabinetten und durch Blut und Eisen auf den Schlachtfeldern versucht worden. In der neuen Union muss es durch gleiche Partizipation aller und eine als gerecht angesehene Gewichtung eines jeden in gemeinsamen Institutionen hergestellt werden. „Balance of legitimations“ und „balance of institutions“ statt „balance of power“: Das ist das neue Europa.

Zwischen den drei großen und den drei kleinen Gründerstaaten war das noch relativ einfach. Und bei jeder der bisherigen Erweiterungen der Europäischen Union genügte es, die Gewichtungen und Verfahren neu zu justieren. Erst in der erweiterten Union 2004 erlangen die „kleineren“ bzw. „kleinsten“ Staaten mit 19 gegenüber den „großen“ mit sechs ein strukturelles Übergewicht. Eine bloße Anpassung der Zusammensetzung der Institutionen und ihrer Entscheidungsverfahren reicht nicht mehr aus, um das Gleichgewicht zu halten.

In einer Union mit 25 und mehr Mitgliedstaaten ist das mehr als ein Machtproblem. Es ist ein Legitimationsproblem.

Die Union wird nur Bestand haben, wenn ihre Legitimationsbasis als eine doppelte akzeptiert wird: Sie ist sowohl eine „Union der Staaten“ als auch eine „Union der Bürger“. So beschreibt sie der Art. 1 des Verfassungsvertrages. In einer „Union der Staaten“ sind alle Mitgliedstaaten grundsätzlich gleich. Das entspricht den Grundsätzen des Völkerrechts. In einer „Union der Bürger“ sind alle Bürger grundsätzlich gleich. Das entspricht den Grundsätzen der Demokratie. Die uneingeschränkte Gleichheit aller Bürger würde Luxemburger, Malteser, Esten und andere marginalisieren. Das ist in einer Staatenunion nicht hinnehmbar.

Die uneingeschränkte Gleichheit der Staaten hätte die völlige Ungleichheit der Bürger zur Folge. In einem Bündnis ist das hinnehmbar, in einer Rechtssetzungsunion nicht. In einer „Union der Bürger und Staaten“ muss beiden Prinzipien Geltung verschafft werden. Der Verfassungsentwurf des Konvents ist der Versuch, beiden Prinzipien ausgewogen gerecht zu werden:

Erstens durch die Hinnahme der stark degressiven Proportionalität bei der Mandatsverteilung im Europäischen Parlament. Zweitens durch die Abkoppelung der Zahl der Kommissare von der Zahl der Mitgliedstaaten. Und drittens durch die Definition der qualifizierten Mehrheit im Rat als einer Mehrheit sowohl der Staaten als auch der Bürger in der Union.

Der Konvent hat gesagt, dass die qualifizierte Mehrheit im Rat eine „doppelte Mehrheit“ sein soll. Für einen Beschluss werden mindestens 50 Prozent der Staaten, die mindestens 60 Prozent der Bürger in der Union vertreten, gebraucht.

Spanien und Polen haben sich auf dem letzten Gipfel geweigert, die „doppelte Mehrheit“ zu akzeptieren. Sie sagen, die Regeln des Nizza-Vertrages seien günstiger für sie. Darum wird jetzt gerungen. Wir können nicht davon abgehen, dass die Bevölkerungszahl künftig eine größere Rolle spielen muss.

Ist ein Kompromiss möglich? Ja, wenn das Prinzip der „doppelten Mehrheit“ der Staaten und der Bürger gewahrt bleibt, können auch andere Prozentsätze als 50 oder 60 Prozent festgelegt werden.

Vielleicht lässt sich das Problem auch dadurch lösen, dass es bei der doppelten Mehrheit des Konventsentwurfs bleibt, aber für einen bestimmten Zeitraum jeder

Mitgliedstaat verlangen kann, dass in ihn besonders berührenden Fällen nach den Nizza-Regeln entschieden wird.

Der vermurkste EU-Gipfel verdeckt, dass zwischen den 25 Mitgliedstaaten über eine große Zahl grundlegender Reformen ein Konsens besteht, der vor zwei Jahren noch weit außerhalb des Erreichbaren schien.

Zuerst und vor allem: Verhandlungsgrundlage der Regierungskonferenz ist der vom Konvent entworfene Verfassungsvertrag. Das ist weit mehr als viele erwartet haben. Ohne die feste gemeinsame Haltung Frankreichs und Deutschlands wäre das nicht gelungen. Das, nicht die einzelnen gemeinsamen Beiträge während des Konvents, ist der wertvollste Beitrag der deutsch-französischen Zusammenarbeit im Verfassungsprozess.

Niemand hat erwartet, dass die Regierungen den Entwurf des Konvents Wort für Wort übernehmen. Umso bemerkenswerter ist, was nahezu unverändert und kaum umstritten von der Regierungskonferenz bereits durchgewinkt worden ist.

Vor zwei Jahren war „Verfassung“ noch ein „Unwort“ – zumindest in einigen Mitgliedstaaten. Heute hat es sich in der europäischen Öffentlichkeit durchgesetzt. Nach einer Eurobarometer-Umfrage vom Juni und Juli 2003 sprechen sich 70 Prozent der Bürger der gesamten Europäischen Union für eine Verfassung und nur 13 Prozent dagegen aus. Selbst in Ländern, die diesem Gedanken traditionell eher zurückhaltend gegenüberstehen, gibt es mehr Zustimmung als Ablehnung.

Wir haben es gewagt, für den Grundlagenteil einen neuen Text zu schreiben. Vielen galt das zu Beginn des Konvents als unverantwortliches Abenteuer. Heute ist das akzeptiert. Er genügt in Kürze, Stringenz und Transparenz zwar nicht allen Anforderungen, aber er ragt, gerade an diesen Kriterien gemessen, doch weit über die bisherigen Verträge hinaus.

Die Charta der europäischen Grundrechte wird integraler, rechtsverbindlicher Teil der Verfassung. Jeder weiß, welche rechtlich-systematischen und politisch-kulturellen Vorbehalte dafür in einigen Mitgliedstaaten zu überwinden waren.

Die unsinnige und hinderliche Pfeilerstruktur der gegenwärtigen Verträge wird aufgelöst. Der Union wird Rechtspersönlichkeit zuerkannt: Seit Jahren gefordert, bisher nie realisiert.

Die Union definiert sich als ein „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ – und bekommt die Befugnis zur Gesetzgebung in bestimmten Bereichen der inneren Sicherheit, zur Angleichung des nationalen Zivil- und Strafprozessrechts an bestimmte gemeinsame Mindestnormen usw.

Eine klarere Ordnung der Kompetenzen von Mitgliedstaaten und Union – vielfach, und gerade von den deutschen Ländern immer wieder gefordert, aber immer wieder gescheitert – ist jetzt akzeptiert; nicht zuletzt durch den Einsatz der deutschen Mitglieder des Konvents, wobei der Vertreter des Bundesrates, Ministerpräsident Teufel, eine herausragende Rolle gespielt hat. Die Prinzipien von Subsi-

diarität und Verhältnismäßigkeit werden präzisiert, ihre Einhaltung kontrollierbar gemacht, auch durch nationale Parlamente.

Die Entscheidungsverfahren der Union werden straffer, einfacher und transparenter. Das Europäische Parlament erhält die volle Gesetzgebungskompetenz auf gleicher Stufe mit dem Rat. Bisher ist die Alleinentscheidung des Rates die Regel, die Mitentscheidung des Parlaments die ausdrücklich genehmigte Ausnahme. Künftig wird es umgekehrt sein: Die Mitentscheidung des Parlaments ist die Regel, die Alleinentscheidung des Rates die Ausnahme. Das ist ein Quantensprung für die parlamentarische Demokratie der Union.

Vergessen wir vor allem nicht den zentralen Punkt der Verfassungsdebatte: die Stärkung von Führbarkeit, Handlungsfähigkeit, Sichtbarkeit der Union.

Institutionen sind für die Mehrheit der Menschen abstrakt, gesichtslos, kalt. Sie orientieren sich an Personen, nicht an Institutionen.

Eine größere Union braucht eine stärkere Führung. Und sie braucht Führung durch Personen: Einen Präsidenten des Europäischen Rats, der die Regierungen zu engerer Zusammenarbeit bringt. Einen Europäischen Außenminister, der die Union nach außen vertritt. Einen Präsidenten der EU-Kommission, der die Richtlinien der Kommissionspolitik bestimmt. Das Amt eines Präsidenten des Europäischen Rates war im Konvent noch heiß umstritten. Die Regierungskonferenz hat es fast unverändert akzeptiert.

In der erweiterten Union wird der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs, zu dem ja immer auch die Außenminister gehören, aus 60 Personen bestehen. Das ist dann kein Gipfel mehr, sondern allenfalls ein Hochplateau – und ein sehr flaches noch dazu.

Ein solches Gremium ist zur Selbstorganisation nicht mehr fähig, auch nicht zu Koordination und Führung – schon gar nicht, wenn der Vorsitz alle sechs Monate wechselt.

Es war klar: Entweder bekommt der Europäische Rat einen für längere Zeit gewählten, hauptamtlichen Präsidenten oder es bildet sich ein informelles, selbsternanntes Direktorium der großen Drei.

Die EU bekommt einen Europäischen Außenminister. Das ist eine der wenigen wirklichen Novitäten in der Verfassung und ein institutionelles Novum in der Union.

Als Vizepräsident der EU-Kommission soll er die auswärtigen Beziehungen der Union, soweit sie bereits vergemeinschaftet sind, koordinieren. Als Vorsitzender des Außenministerrates soll er die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Mitgliedsstaaten zusammenführen. Und er soll die vergemeinschafteten auswärtigen Beziehungen mit der intergouvernementalen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Union zur Übereinstimmung bringen.

Als Vizepräsident ist er dem Parlament, als Vorsitzender des Außenministerrates ist er dem Rat verantwortlich. Das wird hohe politische Autorität und zugleich feine institutionelle Sensibilität erfordern.

Nun habe ich keine Illusionen. In Kernfragen der Außenpolitik, der Sicherheitspolitik und der Verteidigung gibt es keine Gemeinsamkeit in Europa – noch nicht. Ein Außenminister allein macht noch keine Gemeinsamkeit. Aber er kann dafür sorgen, dass sie zustande kommt und zwar schneller als bisher. Das ist die Essenz seines Amtes. Daran wird er gemessen – nicht an der Zahl und dem Rang seiner außereuropäischen Gesprächspartner.

Deutschland, Frankreich, einige andere auch, haben sich dafür eingesetzt, dass der Rat künftig auch in wesentlichen Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik mit Mehrheit entscheiden kann. Im Konvent war das nicht konsensfähig. Heute liegt immerhin der Vorschlag auf dem Tisch, dass die Regierungschefs über Vorschläge des Außenministers mit qualifizierter Mehrheit entscheiden können. Die Mehrheit der Regierungen hat das akzeptiert. Bleibt es dabei, wäre das ein Durchbruch.

Ich weiß aber auch, dass man Gemeinsamkeit nicht per Mehrheitsbeschluss „durchsetzen“ kann. Sie „entsteht“. Sie muss wachsen. Dafür muss man ihr Zeit lassen. Aber wir müssen wissen, dass sie nicht unbegrenzt zur Verfügung steht.

Eine neue Weltordnung bildet sich heraus: heute, nicht erst in zehn Jahren. In ihr müssen sich die Europäer behaupten. Die Europäische Union ist keine Weltmacht, aber sie hat die Verantwortung einer Weltmacht. Wenn sie dieser Verantwortung gerecht werden will, muss sie eine ihrem Gewicht angemessene Rolle spielen.

Der Präsident der Kommission wird gestärkt. Er wird auf Vorschlag der Staats- und Regierungschefs vom Europäischen Parlament gewählt. Er erhält größeren Einfluss als heute auf die Zusammensetzung der Kommission. Er bestimmt künftig die Richtlinien der Kommissionspolitik. Bisher ist die Kommission nicht viel mehr als der Hut der Brüsseler Administration. Künftig kann sie ihr Kopf sein.

Die Zahl der Kommissare war schon im Konvent heiß umstritten. Die Zahl der Kommissare ist durch die verschiedenen EU-Erweiterungen immer größer geworden. Heute sind es 20 Kommissare. Ab Mai dieses Jahres werden es 25 sein. Für so viele gibt es zwar genügend Frühstück in Brüssel, aber nicht genügend Arbeit. Kein Unternehmen der Welt würde sich einen solchen Vorstand leisten. Schlimmer noch: Wenn die Regierungskonferenz das Prinzip „ein Kommissar aus jedem Land“ einführt, ist das in der Praxis „ein Kommissar für jedes Land“. Das ist die Intergouvernementalisierung der Kommissionspolitik und der Anfang vom Ende ihrer Unabhängigkeit und europäischen Autorität.

Ich bleibe dabei: 15 oder höchstens 18 Kommissare sind genug. Nur eine kleinere Kommission ist auch eine stärkere Kommission.

Das Gewicht der Kommission im Kräftedreieck Parlament-Kommission-Rat wird allerdings weniger von einer zu hohen Zahl Kommissare in der Zukunft, als vom

politischen Verhalten der Kommission in der Gegenwart geschmälert. Sie verklagt den Ministerrat vor dem Europäischen Gerichtshof, um die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu erstreiten, den ihr führender Repräsentant als „dumm“ denunziert hat. Sie verlangt vom Gericht die Klärung eines Verfahrens und kündigt zugleich Vorschläge für seine Änderung an. Sie will durch Gerichtsbeschluss erzwingen, was sie politisch nicht durchsetzen konnte, und leistet damit der ohnehin schon grassierenden Verrechtlichung der Politik Vorschub. Vor allem aber zerstört sie selbst die ohnehin schon geringe Bereitschaft der Regierungen, ihr wenigstens den geringen Kompetenzzuwachs im Bereich Wirtschafts- und Währungspolitik zu lassen, den ihr der Verfassungsentwurf einräumt. Das größte Risiko für die Stellung der künftigen Kommission ist das Verhalten der heutigen.

Im Vorfeld der Beratungen im Konvent ist häufig von der Finalität der Einigung Europas die Rede gewesen. Dass der Konvent solche und manche andere Fragen nicht beantwortet hat, ist offensichtlich. Dass das ein Mangel ist, bezweifle ich.

„Zu beschreiben, was sein sollte, ist leicht. Es kommt aber darauf an, zu beschreiben, was sein kann“, hat Jean Monnet einmal gesagt. Das gilt gerade auch für den Entwurf der europäischen Verfassung.

Dem Konvent ist es nicht darum gegangen, die Verfassung für einen europäischen Bundesstaat zu entwerfen. Die Mitgliedstaaten der Union werden immer mehr sein als nur Bundesländer einer Bundesrepublik Europa. Sie bleiben die konstitutive Quelle der Union. Sie bleiben die Herren der Verfassung und damit der weiteren Entwicklung der Einigung Europas.

Der europäische Nationalstaat des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts wird nicht auf die europäische Ebene gehievt. Die Union kann nicht und wird nicht eine Kopie der Vereinigten Staaten von Amerika werden. Auch nicht eine Kopie der Bundesrepublik Deutschland.

Es ist unhistorisch und ungerecht, die EU-Verfassung an nationalstaatlichen Verfassungen, an der amerikanischen gar, zu messen. Die Verfassung für Europa hat den Anspruch, daran gemessen zu werden, ob sie dazu taugt, dem Zusammenschluss von 25 Staaten und Völkern, die jahrhundertelang mit Raub und Krieg und Verwüstung übereinander hergefalen sind, die alle auf eine lange eigene Geschichte zurückblicken, die verschiedene Sprachen sprechen und von denen jeder seine Identität bewahren will, eine feste Grundlage zu geben.

In dieser neuen, größeren Union wird es weiterhin vergemeinschaftete, also föderale, Bereiche geben, wie etwa den Binnenmarkt oder den Außenhandel oder die Währung. Und es wird intergouvernementale, also konföderale, Bereiche geben, wie etwa die Außenpolitik und die Verteidigungspolitik. Der Zuschnitt der Kompetenzen und Entscheidungsverfahren der Union müssen für beide Bereiche taugen, für den föderalen wie den konföderalen.

Das konföderale Element der künftigen Union ist nicht eine Abirrung des föderalen. Das Vergemeinschaftete und die Organe in Brüssel sind nicht der „bestirnte Himmel“ über Europa, und das Intergouvernementale, die Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten, sind nicht des nationalistischen Teufels. Europäische Politik wird nicht nur in Brüssel gemacht, sondern auch in den Hauptstädten Europas. Daran muss sich dort mancher noch gewöhnen – in Brüssel übrigens auch.

In einer solchen Union der Bürger und Staaten können demokratische Legitimation politischen Handelns und die Kontrolle politischer Macht nicht nach dem Muster des Nationalstaates organisiert werden. Gewaltenteilung, die horizontale wie die vertikale, muss in der Union anders organisiert werden als auf nationaler Ebene.

Juristisch ist die Verfassung ein Vertrag, der an die Stelle der geltenden EU-Verträge tritt und das regelt, was alle Verfassungen der Welt regeln: die Legitimation und Limitierung von Macht.

Politisch macht sie die erweiterte Europäische Union handlungsfähiger, verantwortlicher, führbarer, verständlicher – also vertrauter und vertrauenswürdiger für die Bürger.

Historisch ist sie nichts weniger als die Neugründung der Europäischen Union.

Die heutige Politikergeneration steht vor der gleichen Herausforderung wie die Schumans und Adenauers und de Gasperis, die Monnets, Spaaks und viele andere vor mehr als fünfzig Jahren. Damals ging es wie heute um eine neue Perspektive für Europa in einer neuen Ordnung.

Die Politikergeneration der fünfziger Jahre hatte den Mut und die Weitsicht, den tausend Jahre alten Antagonismus zwischen Deutschland und Frankreich in einer Europäischen Gemeinschaft aufzuheben und die Einigung Europas im Westen zu beginnen.

Die heutige Politikergeneration hat zum ersten Mal seit tausend Jahren die Chance, ganz Europa auf der Grundlage der Freiwilligkeit, des Friedens und der Solidarität zu einigen. Dafür brauchen wir den gleichen Mut und die gleiche Weitsicht. Das ist unsere Verantwortung vor der Geschichte Europas und für die Zukunft der Europäer.