

Nr. 75
August 2003

Argumente
zu Marktwirtschaft und Politik

Wege zur europäischen Verfassung I

Wer garantiert die Subsidiarität?

Von Lüder Gerken und Gerhard Schick

Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

Vorwort

Europa ist dabei, sich eine Verfassung zu geben. In den letzten Monaten hat das Präsidium des Europäischen Konvents zunächst einen Gliederungsentwurf, dann Vorschläge zu einzelnen Teilen einer europäischen Verfassung vorgelegt. Daraus entstand der Konventsentwurf, der den Staats- und Regierungschefs auf dem Europäischen Rat Ende Juni 2003 in Thessaloniki vorgestellt wurde. Die Staats- und Regierungschefs sind jedoch nicht an den Entwurf des Konvents gebunden. Denn nach der Erstellung des Konventsentwurfs tritt die Union in eine zweite Phase der Verfassungsgebung ein: die Regierungskonferenz nach Art. 48 des EU-Vertrags. An ihrem Ende steht die Verabschiedung des Verfassungstextes durch den Europäischen Rat. Dies soll nach dem Willen der derzeitigen italienischen Ratspräsidentschaft im Dezember 2003 geschehen. Danach muß der Verfassungstext durch die Mitgliedstaaten ratifiziert werden. In Kraft treten wird die neue Verfassung voraussichtlich 2006.

Viele europäische Regierungen haben bereits angekündigt, Änderungen gegenüber dem Konventsentwurf durchsetzen zu wollen. Die europäische Verfassungsdebatte geht damit auch nach der Vorlage des Konventsentwurfs weiter. Die Stiftung Marktwirtschaft beteiligt sich an dieser Debatte mit mehreren Diskussionsbeiträgen zu einzelnen Aspekten der europäischen Verfassungsgebung, die in der Reihe „Argumente zu Marktwirtschaft und Politik“ unter dem Titel „Wege zur europäischen Verfassung“ zusammengefaßt werden. Der vorliegende erste Beitrag widmet sich der Frage, wie eine Zentralisierung von Kompetenzen im künftigen Europa verhindert werden kann. Denn die Zentralisierung schaltet den Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten aus. Sie gefährdet Effizienz und Bürgerorientierung staatlichen Handelns.

Zentrale Leitlinien des folgenden Beitrags sind daher die Fragen: Wie können die Kompetenzen, die Europa übertragen wurden, im Interesse der europäischen Bürger effizient wahrgenommen werden? Und: Wie kann verhindert werden, daß zunehmend auch solche Kompetenzen von der Europäischen Union wahrgenommen werden, die besser auf mitgliedstaatlicher oder gar auf regionaler Ebene angesiedelt wären? Beide Fragen gehören inhaltlich zusammen: Denn je schlechter die institutionelle Ordnung Europas ist,

desto weniger Kompetenzen sollte Europa wahrnehmen. Angesichts des Ausmaßes an Überregulierung und Subventionsgewährung in der Europäischen Union und angesichts der Intransparenz und mangelnden demokratischen Legitimation der Entscheidungen auf europäischer Ebene ist jede Kompetenzübertragung auf diese Ebene sehr kritisch zu bewerten. Erst eine effiziente europäische Politik durch direkt legitimierte Institutionen wird die Bürger davon überzeugen können, daß ihre Anliegen in Brüssel gut aufgehoben sind. Dazu

sind Reformen notwendig, die wesentlich über die Vorschläge des Europäischen Konvents hinausgehen.

Berlin, den 11. August 2003



Wer garantiert die Subsidiarität?

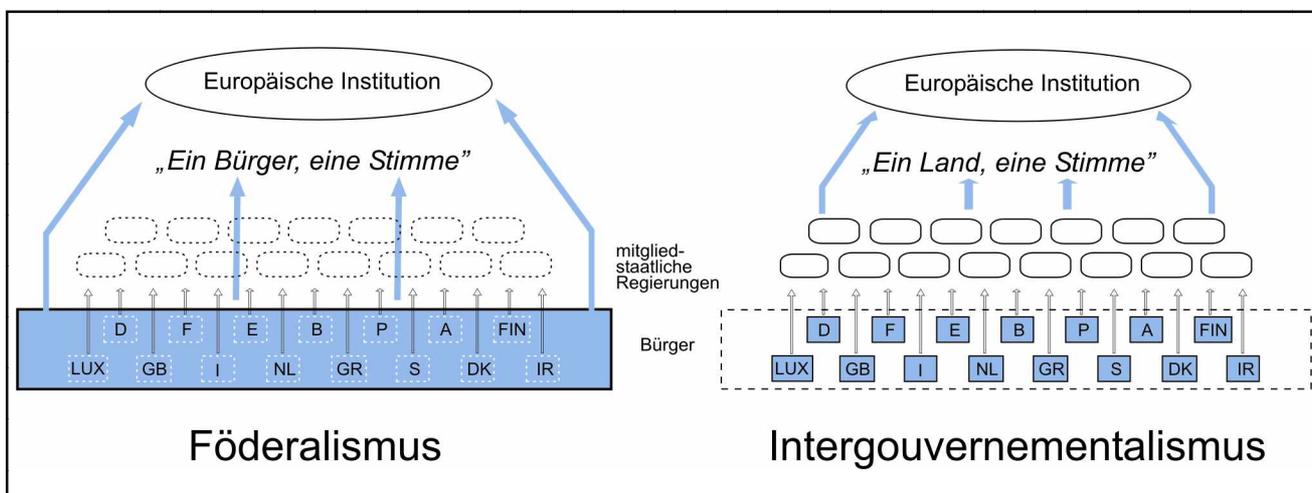
Zentraler Streitpunkt der europäischen Verfassungsdebatte ist die Frage, inwieweit die Europäische Union eine (bundes-)staatliche Struktur erhalten soll, die das bisherige intergouvernementale Modell der Zusammenarbeit souveräner Staaten ablöst oder zumindest ergänzt. Dieser Konflikt zwischen Föderalisten und Vertretern eines „Europas der Vaterländer“ steht hinter den unterschiedlichen Vorstellungen über das Kräfteverhältnis zwischen Rat, Kommission und Parlament, welche die Auseinandersetzung im Konvent prägen und auch die Regierungskonferenz beschäftigen werden.

Die Föderalisten stören sich vor allem an ineffizienten Entscheidungsverfahren auf der europäischen Ebene und der mangelnden demokratischen Legitimation europäischer Politik. Sie wollen daher das von den europäischen Bürgern direkt gewählte Europäische Parlament als starke Legislative und eine vom Parlament gewählte und kontrollierte Kommission als starke Exekutive ausgestalten. Zentrales Anliegen ist die möglichst direkte Kontrolle europäischen Regierungshandelns durch die europäischen Bürger. Manche Föderalisten unterstützen auch direktdemokratische Verfahren auf europäischer Ebene. Die Intergouvernementalisten thematisieren hingegen vor allem die zunehmende Zentralisierung in Europa und wollen als Vorkehrung dagegen den Rat als Vertretung der Regierungen der Mitgliedstaaten stärken. Die Kommission, die aufgrund ihres Initiativrechts in der Gesetzgebung als wichtigster Motor der unerwünschten Zentralisierung angesehen wird, soll vom Rat kontrolliert werden. Europäische Institutionen werden in diesem Modell grundsätzlich indirekt, nämlich über mitgliedstaatliche Institutionen, legitimiert.

Ähnliche Unterschiede gelten für die Frage, welche Sitzverteilung im Parlament und im Rat und welche Abstimmungsquoren gelten sollen. Die Föderalisten fordern eine proportionale Spiegelung der Bevölkerungsverhältnisse in den politischen Entscheidungsgremien. Die Stimme jedes Bürgers soll das gleiche Gewicht haben. Zur Sicherung effizienter Entscheidungsverfahren sind grundsätzlich Mehrheitsabstimmungen vorgesehen.

Die Intergouvernementalisten gehen hingegen vom Konsensprinzip aus, das internationalen Verträgen zugrundeliegt und daher auch bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 in Rom sowie bei den nachfolgenden Vertragsänderungen angewendet wurde. Nach dem Konsensprinzip ist formal jedes Land gleichberechtigt, unabhängig von seiner Größe. Außer dem gleichen Gewicht der Stimme jedes Landes beinhaltet das Konsensprinzip auch, daß jedes Land ein Vetorecht besitzt (siehe untenstehende Graphik).

Ein Kompromiß aus Föderalismus und Intergouvernementalismus prägt, wie im folgenden Abschnitt 1 ausgeführt wird, die bisherige institutionelle Ordnung. Dieser Kompromiß wird auch im Entwurf des Europäischen Konvents grundsätzlich beibehalten (Abschnitt 2), obwohl sich die Anliegen sowohl der Föderalisten als auch der Intergouvernementalisten in einem Alternativkonzept besser verwirklichen ließen (Abschnitt 3). Fraglich ist, ob in der nachgelagerten Regierungskonferenz Verbesserungen gegenüber dem Konventsentwurf erreicht werden können (Abschnitt 4).

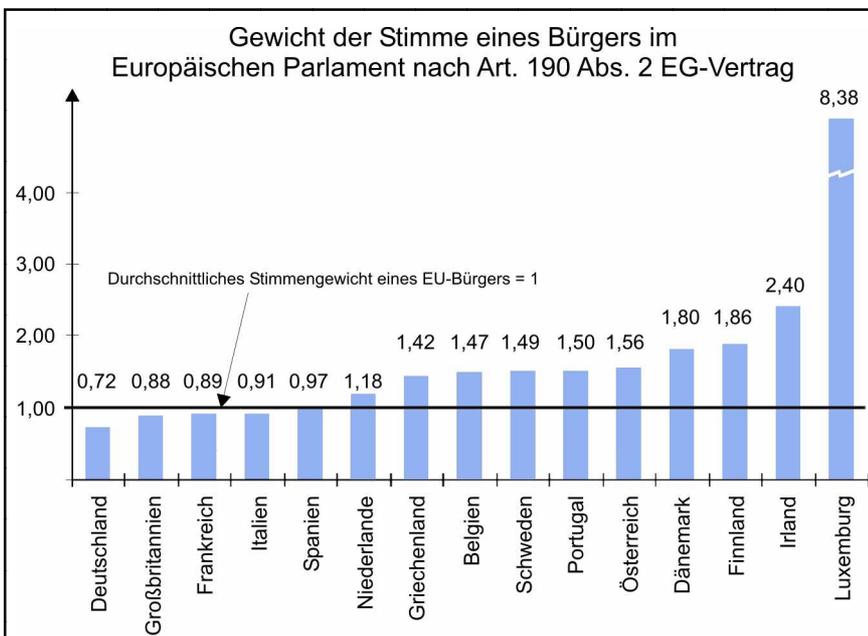


1 Die bisherige institutionelle Ordnung

Die derzeitige institutionelle Struktur der Europäischen Union stellt in vielerlei Hinsicht einen Kompromiß zwischen den Idealvorstellungen der Föderalisten und jenen der Intergouvernementalisten dar:

- Gesetzgebungsorgane sind sowohl der Rat als auch das Europäische Parlament. Das Parlament ist in der Gesetzgebung nur beim sogenannten Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 des EG-Vertrags dem Rat gleichberechtigt, nicht in den anderen Verfahren oder beim Haushaltsverfahren. Das Mitentscheidungsverfahren kommt jedoch bei vielen zentralen Sachfragen nicht zum Tragen.
- Die Sitzverteilung im Parlament orientiert sich an den Bevölkerungsanteilen der Mitgliedstaaten, jedoch bei deutlichem Übergewicht der kleinen Staaten. Während Deutschland einen Bevölkerungsanteil von 21,9 % hat, stehen ihm nur 15,8 % der Abgeordnetensitze zu. Dagegen kommt nur 0,1 % der EU-Bevölkerung aus dem kleinsten Mitgliedstaat Luxemburg, verfügt aber über 1 % der Sitze. Das bedeutet, daß ein deutscher Europa-Abgeordneter über 800.000 Bürger, ein Luxemburger Europa-Abgeordneter weniger als 80.000 Bürger vertritt. Die Stimmen der EU-Bürger verschiedener Staaten haben so deutlich unterschiedliches Gewicht (siehe untenstehende Graphik).

- Im Rat wird teils einstimmig, teils mit qualifizierter oder einfacher Mehrheit entschieden. Die Stimmen werden bei der qualifizierten Mehrheit nach der Größe der Mitgliedstaaten gewichtet, allerdings sind die kleinen Staaten dabei deutlich überrepräsentiert. So hat Deutschland, bei 190-mal größerer Bevölkerung als Luxemburg, nur fünfmal so viele Stimmen im Ministerrat. Bei einstimmiger Entscheidung oder einfacher Mehrheit zählen die Stimmen beider Länder sogar gleich viel. So bekommen die Interessen der Bürger kleiner Länder ein überproportional großes Gewicht in den Entscheidungen des Rates (siehe Graphik Seite 5).
- In der Kommission sind die großen Mitgliedstaaten mit zwei, die kleinen Mitgliedstaaten mit je einem Kommissar vertreten. Auch diese Regelung orientiert sich stark an der intergouvernementalen Vorstellung, wonach sich die Gewichtung des einzelnen Landes nicht nach der Bevölkerungszahl richtet.
- Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Polizeiliche und Justitielle Zusammenarbeit, die im EU-Vertrag geregelt sind, unterliegen anderen Vorschriften als die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft, die dem EG-Vertrag unterliegt. Man spricht auch von der Drei-Säulen-Struktur der Europäischen Union. Anders als in der Europäischen Gemeinschaft werden in den beiden im Vertrag von Maastricht neu gebildeten Säulen Entscheidungen in der Regel einstimmig getroffen. Einziges Organ der Europäischen Union ist der Rat. Die institutionelle Ordnung folgt in diesen Sachbereichen also vollständig dem intergouvernementalen Modell.



Problematisch an dieser Ordnung ist zum einen die Ineffizienz und mangelnde demokratische Legitimation und Kontrolle europäischer Politikentscheidungen. Zentrales Entscheidungsorgan ist der Rat, in dem durch den Zwang zu einstimmigen Entscheidungen bzw. durch hohe Abstimmungsquoten einzelne Staaten wichtige politische Entscheidungen blockieren oder in Tauschprozessen ihre Stimmen teuer erkaufen können. So konnte unlängst die italienische Zustimmung zur Zinsrichtlinie, auf die sich die europäischen Finanzmini-

ster nach jahrelangen Verhandlungen geeinigt hatten, nur dadurch erreicht werden, daß dem italienischen Staat zugestanden wurde, Strafzahlungen italienischer Bauern wegen Verstoßes gegen EU-Recht viele Jahre zinslos zu stunden. In der Agrarpolitik blockiert seit Jahren vor allem ein Land, nämlich Frankreich, die notwendigen Reformen und zwingt so Europas Bürgern, die sich nicht dagegen wehren können, die Kosten für die milliardenschwere europäische Subventionspolitik auf. Deutlich wurde das Manko der erforderlichen Einstimmigkeit in jüngster Zeit auch in der Außenpolitik, wo es nicht gelang, eine gemeinsame europäische Position zu formulieren.

Die Kommission als weitere wichtige Instanz geht nicht aus Wahlen hervor, sondern wird durch die Mitgliedstaaten ernannt und dann vom Europäischen Parlament bestätigt. Ihre demokratische Legitimation ist damit deutlich geringer als die von Landesregierungen in Deutschland, obwohl die Bedeutung ihrer Entscheidungen inzwischen die einer Landesregierung weit übersteigt. Das Europäische Parlament als einziges direkt gewähltes Organ der Europäischen Gemeinschaft hingegen hat sehr eingeschränkte Kompetenzen. Nicht einmal das originäre Recht der Parlamente, das Haushaltsrecht, steht ihm uneingeschränkt zu.

Zum anderen, und mindestens ebenso wichtig, konnte diese institutionelle Ordnung die schleichende Verlagerung von Kompetenzen auf die europäische Ebene ebensowenig verhindern wie die Überregulierung durch die europäische Politik. Das Subsidiaritätsprinzip, das staatliche Aufgabenerfüllung der untersten Ebene zu-

weist, die für diese Aufgabe geeignet ist, wurde zwar in den europäischen Verträgen verankert. In der konkreten Politik ist jedoch nicht zu erkennen, daß in der Union Aufgaben möglichst dezentral wahrgenommen werden.

Der bisherige Kompromiß zwischen Föderalismus und Intergovernmentalismus wird damit den Anforderungen nicht gerecht: Weder kommen politische Entscheidungen auf europäischer Ebene effizient und mit ausreichender demokratischer Legitimation zustande, noch gelingt es sicherzustellen, daß gemäß dem Subsidiaritätsprinzip Aufgaben nur dann europaweit wahrgenommen werden, wenn sie auf mitgliedstaatlicher Ebene nicht oder nur unvollkommen erfüllt werden können.

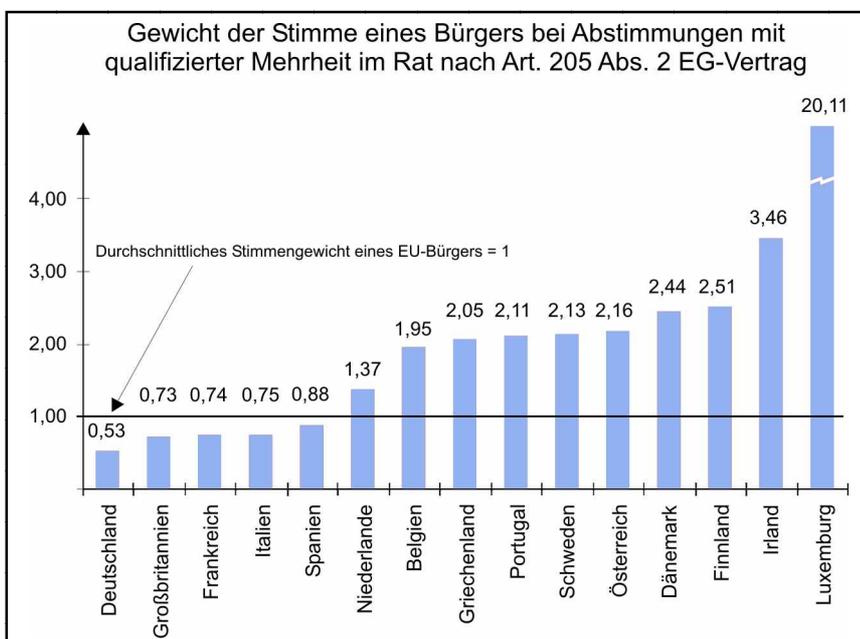
2 Der Verfassungsentwurf des Konvents

Anders als bisherige Vertragsänderungen wurde die kommende durch einen Konvent vorbereitet. Dies ist auf die Unzulänglichkeiten der Vertragsreformen von Amsterdam und Nizza zurückzuführen (2.1). Der Konventsvorschlag verändert die institutionelle Ordnung in Richtung Föderalismus (2.2), findet aber keine überzeugende Antwort auf die Herausforderungen, vor denen Europa steht, nämlich effiziente und demokratisch legitimierte Entscheidungsverfahren bereitzustellen und eine Zentralisierung in Europa zu verhindern (2.3).

2.1 Das Zustandekommen des Konvents

Mit dem Vertrag von Amsterdam wollte der Europäische Rat schon 1997 der anstehenden Osterweiterung institutionell gerecht werden, war aber an den Interessensgegensätzen zwischen den Mitgliedstaaten gescheitert. Mit dem Vertrag von Nizza und der vorausgehenden Regierungskonferenz unternahm er im Dezember 2001 einen zweiten, erneut vergeblichen, Anlauf. Im Hinblick auf die Osterweiterung wurden vor allem folgende Veränderungen für notwendig erachtet:

- eine Ausweitung der Themenbereiche, in denen der Rat per Mehrheitsentscheidung beschließen kann,



- eine Verkleinerung der Kommission, die bei Beibehaltung der jetzigen Regeln auf weit über 25 Mitglieder anwachsen würde,
- eine Begrenzung der Größe des Europäischen Parlaments, das bei Beibehaltung der bisherigen Regeln auf weit über 800 Abgeordnete anwachsen würde,
- eine Überwindung der Säulenstruktur und damit eine Eingliederung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Polizeilichen und Justitiellen Zusammenarbeit in die Institutionen der Europäischen Gemeinschaft,
- eine Begrenzung der Größe des Ausschusses der Regionen, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und anderer Gremien, die durch eine Vertretung aller Mitgliedstaaten in einer erweiterten Union handlungsunfähig würden,
- eine Erleichterung der vertieften Zusammenarbeit, weil die derzeitigen Regelungen derart restriktiv sind, daß sie bislang noch nicht angewendet wurden, und mit zunehmender Zahl von Mitgliedstaaten eine vertiefte Zusammenarbeit einzelner Mitgliedstaaten weiter erschweren.

Zwar wurden einzelne Anpassungen erzielt. So wurde beispielsweise die vertiefte Zusammenarbeit erleichtert und außerdem eine Begrenzung der Abgeordnetenzahl und der Zahl der Mitglieder des Ausschusses der Regionen und des Wirtschafts- und Sozialausschusses vereinbart. Mit dem sonstigen Festhalten an der überkommenen institutionellen Struktur wurde nach allgemeinem Urteil jedoch eine überzeugende Antwort auf die zentrale Herausforderung verfehlt, die Handlungsfähigkeit der Union für die kommende Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten zu sichern.

Vor diesem Hintergrund seiner eigenen Unfähigkeit, die Reform des europäischen Vertragswerks zu bewerkstelligen, setzte der Europäische Rat in Laeken den Europäischen Konvent ein, um auf diesem Umweg das verfehlt Ziel doch noch zu erreichen. Das derzeitige europäische Verfassungsprojekt ist daher ein Resultat des Scheiterns der bisherigen Form der Vertragsanpassung und zugleich ein Eingeständnis, daß das intergouvernementale Regierungsmodell Europas, in dem die wesentlichen Entscheidungen zwischen den beteiligten Regierungen ausgehandelt werden müssen, nicht zukunftstauglich ist.

Hinter dieses Eingeständnis des Scheiterns des Intergouvernementalismus kann der Europäische Rat nicht mehr vollständig zurück. Das Zustandekommen des Konvents und seine Zusammensetzung – neben den Vertretern der Kommission und der mitgliedstaatlichen Regierungen auch direkt gewählte Abgeordnete des Europäischen Parlaments und der mitgliedstaatlichen Parlamente – erklären denn auch, warum der Konventsvorschlag die institutionelle Ordnung in Richtung Föderalismus verändern will.

2.2 Veränderung des Kompromisses in Richtung Föderalismus

Die Vorschläge des Konvents für die europäische Verfassung behalten in ihrer Grundstruktur den institutionellen Kompromiß zwischen intergouvernementalem und föderalistischem Modell bei. Sie spiegeln gleichwohl einen gewissen Rückzug des Intergouvernementalismus wider:

- Die Europäische Union soll zwar nach wie vor nicht als Staat ausgestaltet werden. Sie soll aber eine eigene Rechtspersönlichkeit und eine eigene Verfassung erhalten, wie sie für souveräne Staaten üblich ist. Diese Verfassung wird jedoch nicht durch eine verfassunggebende Versammlung oder durch einen europaweiten Bürgerentscheid legitimiert, sondern nach dem Vorbild internationaler Verträge durch die Ratifizierung in jedem einzelnen Mitgliedstaat. In gleicher Weise soll auch bei künftigen Verfassungsänderungen verfahren werden.
- Im Europäischen Rat soll zwar die Einstimmigkeitsregel beibehalten werden. Die „Säulenstruktur“ soll jedoch aufgelöst werden, so daß auch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Polizeiliche und Justitielle Zusammenarbeit nicht mehr ausschließlich intergouvernemental geregelt werden.
- Der Ministerrat soll zwar seine Funktion als Legislativorgan der Union behalten. Das Mitentscheidungsverfahren, das dem Parlament neben dem Rat eine gleichberechtigte Rolle als Gesetzgeber zuweist, soll jedoch zum allgemeinen Gesetzgebungsverfahren der Union werden. Auch bei der Verabschiedung des Haushalts soll das Europäische Parlament künftig dem Rat gleichberechtigt sein. Beides führt zu einer deutlichen Aufwertung des Parlaments und daher zu einer partiellen Abkehr vom Intergouvernementalismus.

- Eine Abkehr vom Intergouvernementalismus stellt auch die geplante Stärkung der Informationsrechte der mitgliedstaatlichen Parlamente in der Europapolitik dar. Bislang mußten EU-Dokumente lediglich „rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden, so daß die Regierung jedes Mitgliedstaats dafür Sorge tragen kann, daß ihr einzelstaatliches Parlament sie gegebenenfalls erhält“, so das Protokoll zum Amsterdamer Vertrag über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente. Dagegen verpflichtet der Konventsentwurf die Kommission, alle von ihr erstellten Gesetzentwürfe gleichzeitig mit der Vorlage beim Europäischen Parlament und beim Rat auf direktem Wege den einzelstaatlichen Parlamenten zuzusenden. Die nationalen Parlamente können so die Positionen ihrer Regierungen im Rat besser kontrollieren. Gleichzeitig ist durch die frühzeitige Information der nationalen Parlamente sichergestellt, daß diese eine ihnen eingeräumte neue Möglichkeit zum Schutz der Kompetenzverteilung, den sogenannten „Subsidiaritätseinspruch“, effektiv nutzen können. Diesen Einspruch, der allerdings die europäischen Organe rechtlich nicht bindet, können mitgliedstaatliche Parlamente dann erheben, wenn ein europäischer Gesetzentwurf mitgliedstaatliche Kompetenzen nicht berücksichtigt. Die mitgliedstaatlichen Regierungen verlieren somit nicht nur gegenüber dem Europäischen Parlament an Macht, sondern auch gegenüber den mitgliedstaatlichen Parlamenten, denen sie verantwortlich sind.
- Der Kommissionspräsident soll zwar auch in Zukunft auf Vorschlag des Europäischen Rates gewählt werden, so daß kein „echtes“ Wahlrecht für das Europäische Parlament besteht. Jedoch muß der Vorschlag unter Berücksichtigung der Wahl zum Europäischen Parlament erfolgen. Die politischen Mehrheiten im Parlament werden damit künftig bei der Wahl des Kommissionspräsidenten eine größere Rolle spielen als bisher.
- Die Kommission soll zwar wie bisher Kommissare aus jedem Mitgliedstaat enthalten. Dabei wird jedoch ab 2009 zwischen Kommissaren mit und solchen ohne Stimmrecht unterschieden, so daß es Abstufungen bei der Vertretung der Mitgliedstaaten in der Kommission geben wird.

2.3 Schutz gegen Zentralisierung

In der Europäischen Union besteht eine Tendenz zur fortschreitenden Zentralisierung von staatlichen Aufgaben. Immer mehr Kompetenzen wurden in den letz-

ten Jahrzehnten auf die europäische Ebene verlagert. Dabei war die Vertragsabrundungskompetenz nach Art. 308 des EG-Vertrags in der Vergangenheit häufig das Einfallstor für eine schleichende Zentralisierung. Die Gemeinschaft hatte sich über diese Norm Kompetenzen etwa in den Bereichen Verbraucherschutz, Sozialpolitik und Regionalpolitik angeeignet, lange bevor diese Bereiche in den Kompetenzkatalog aufgenommen wurden. Mit den Vertragsänderungen wurde dann erst nachvollzogen, was bereits politische Realität war. Es soll hier nicht bestritten werden, daß häufig eine Zentralisierung von Kompetenzen sinnvoll oder sogar notwendig war. So erforderte die Durchsetzung des europäischen Binnenmarktes, der den Bürgern wichtige wirtschaftliche Freiheiten gebracht hat, eine Reihe von Kompetenzen auf europäischer Ebene. Darüber hinaus sind bei grenzüberschreitenden Problemen etwa des Umweltschutzes europäische Regelungen unbestritten von Vorteil.

Doch viele Kompetenzen Europas gehen weit über die Erfordernisse des Binnenmarkts und sonstige Anliegen der Bürger hinaus. Das liegt daran, daß sowohl die mitgliedstaatlichen Regierungspolitiker als auch die politischen Akteure auf europäischer Ebene kraft ihrer Eigeninteressen anstreben, daß immer größere Bereiche der Gesetzgebung von der Union übernommen werden und immer stärker innereuropäisch umverteilt wird. Während dies für die europäischen Politiker sofort einleuchtet, weil sie nur durch europäische politische Maßnahmen ihren Einfluß stärken können, ist dies für die mitgliedstaatlichen Regierungen zunächst überraschend. Ursächlich für deren Interesse an Zentralisierung ist die Möglichkeit, in Sachfragen weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit im eigenen Land zu agieren und im Ministerrat unter Ausschaltung der parlamentarischen Kontrolle Entscheidungen fällen zu können, die im eigenen Land massive Proteste hervorrufen würden. Gleichzeitig können sich die Staats- und Regierungschefs bei den Treffen des Europäischen Rats und insbesondere während der halbjährigen Ratspräsidentschaft geschickt in Szene setzen und von ihren ungelösten innenpolitischen Problemen ablenken.

Der Verfassungsentwurf des Konvents versucht dieser Zentralisierungstendenz dadurch Einhalt zu gebieten, daß er den Rat als Gegenspieler von Kommission und Parlament sowie den nun vorgesehenen hauptamtlichen Ratspräsidenten als direkten Konkurrenten des Kommissionspräsidenten etabliert. An diesem Befund ändert auch die Möglichkeit einer Personalunion von Kommissions- und Ratspräsident nichts. Der Rat und

sein Präsident sollen in diesem Modell Garanten der Subsidiarität sein. Dies ist eine zweifelhafte Logik.

Denn erstens wird damit – historisch betrachtet – der Bock zum Gärtner gemacht, weil der Rat alle bisherigen Zentralisierungsschritte innerhalb der Europäischen Union entweder selbst entschieden oder zumindest toleriert hat. Die Ansicht, der Rat könne die Zentralisierung bremsen, folgt damit entweder einer oberflächlichen Analyse der bisherigen Zentralisierungsprozesse oder sie ist ein vorgeschobenes Argument dafür, daß die Macht der mitgliedstaatlichen Regierungen nicht angetastet werden soll, damit sich die europäische Politik nach wie vor an nationalen und nicht an gemeinsamen europäischen Interessen orientiert.

Zweitens wird hingenommen, daß weiterhin politische Entscheidungen von schlechter Qualität getroffen werden, indem politische Tauschgeschäfte zwischen den Regierungen wesentliche Bedeutung in der Union behalten. Diese Tauschgeschäfte haben nicht zuletzt zu einer exzessiven Umverteilung in der Union geführt. Noch heute wird beispielsweise einigen Staaten, die längst den Euro eingeführt haben, mit dem Kohäsionsfonds geholfen, die Beitrittskriterien für den Euro zu erfüllen. Auch eine sinnvolle agrarpolitische Antwort auf die Osterweiterung war und ist im Rat nicht zu erreichen. Die ökonomisch widersinnigen Milliardensubventionen für die Landwirtschaft werden auch nach der Osterweiterung weitergeführt und auf die neuen Mitgliedstaaten ausgedehnt.

Drittens nimmt man damit in Kauf, daß das Demokratiedefizit der Union nicht wesentlich abgebaut wird, weil nach wie vor zentrale Entscheidungen in einem Gremium getroffen werden, das erstens den Bürgern kleinerer Staaten ein deutlich stärkeres Gewicht verleiht als Bürgern größerer Staaten und zweitens nur sehr indirekt von den Bürgern kontrolliert werden kann. Denn nur in wenigen Ausnahmefällen müssen die mitgliedstaatlichen Regierungen damit rechnen, daß ihre Entscheidungen im Ministerrat der Europäischen Union zu Hause auch nur politisch diskutiert, geschweige denn in Frage gestellt werden.

Besonders erstaunlich ist es, daß der Kompromißvorschlag, mit Ratspräsident und Kommissionspräsident für die Europäische Union eine „Doppelspitze“ zu schaffen, von Frankreich und Deutschland formuliert wurde. Denn dieser Kompromiß zwischen Intergouvernementalismus und Föderalismus stärkt, unbeschadet der Möglichkeit einer Personalunion,

den Rat gegenüber Parlament und Kommission und vertieft damit eine institutionelle Ordnung, die beide Länder derzeit in ihren eigenen Verfassungen gerade zu überwinden trachten, weil sie zu Reformunfähigkeit geführt hat.

In Frankreich wurde aufgrund der schlechten Erfahrungen mit der Cohabitation die Amtszeit des Präsidenten von sieben auf fünf Jahre verkürzt, und die Wahltermine wurden synchronisiert, um ein Gegeneinander von Präsident und Premierminister aus unterschiedlichen politischen Lagern zu vermeiden. Dieses Gegeneinander hatte die französische Politik in den Jahren 1986-1988 (Staatspräsident Mitterand gegen Ministerpräsident Chirac), 1993-1995 (Staatspräsident Mitterand gegen Ministerpräsident Balladur) und 1997-2002 (Staatspräsident Chirac gegen Ministerpräsident Jospin) teilweise gelähmt. Jeweils hatte bei den Wahlen zum Parlament, die innerhalb der Amtszeit des Präsidenten lagen, die Opposition die Mehrheit erlangt (1986, 1993 und 1997), während bei den Parlamentswahlen, die unmittelbar den Präsidentschaftswahlen folgten, die Präsidentenpartei die Mehrheit bekam (1981, 1988 und 2002). Aufgrund dieser Erfahrung sah man in Frankreich die Synchronisation der Wahltermine als geeignetes Mittel zur Vermeidung politischer Blockaden an.

In Deutschland versucht die Bundesregierung derzeit, politische Handlungsspielräume in der Bundespolitik zurückzugewinnen und dadurch eine wesentliche Ursache für die Reformunfähigkeit der deutschen Politik zu überwinden. Dies soll dadurch geschehen, daß Mischkompetenzen vermehrt ausschließlich einer föderalen Ebene zugeordnet und die Mitsprachebefugnisse des Bundesrats bei der Bundesgesetzgebung eingeschränkt werden. Denn in den letzten Jahrzehnten stellte häufig die Bundestagsopposition die Mehrheit im Bundesrat (1969-1982, 1990-1998 und seit 1999). Da dieser einem Großteil der Bundesgesetzgebung zustimmen muß, können sich in diesem Fall die Parteien gegenseitig blockieren. Viele Reformen wurden und werden dadurch verzögert oder nur verwässert verwirklicht.

Während die Bundesregierung innenpolitisch versucht, der Blockade zu entkommen, die durch zwei voneinander abhängige Machtzentren mit gegensätzlichen Interessen entsteht, trägt sie auf europäischer Ebene aktiv einen Kompromiß mit, der genau diesen Systemfehler, der im deutschen Föderalismus heutiger Prägung angelegt ist, wiederholt. Dabei wäre es

für die europäische Integration höchst fruchtbar, vom deutschen Beispiel zu lernen. Denn die institutionelle Struktur der Europäischen Union weist deutliche Ähnlichkeiten mit der föderalen Ordnung Deutschlands auf: Deutschland ist genauso wie die Europäische Union als föderaler Zusammenschluß souveräner Staaten entstanden. Daher rührt jeweils die starke Stellung des Organs, in dem die mitgliedstaatlichen Regierungen vertreten sind: in Deutschland des Bundesrats, in Europa des Ministerrats.

Der sieche Zustand der deutschen Wirtschaft sollte für die Europäische Union ein Negativvorbild sein, wohin politische Reformunfähigkeit als Folge einer verfehlten föderalen Ordnung ohne klare Trennung der Verantwortlichkeiten führen kann. Diese Zusammenhänge und damit die Bedeutung klarer Verantwortlichkeiten und Handlungsmöglichkeiten den europäischen Partnern deutlich zu machen, sollte die deutsche Aufgabe in den nun folgenden Verhandlungen der Staats- und Regierungschefs im Rahmen der Regierungskonferenz sein.

Offensichtlich ist es aber im Konvent nicht gelungen, die Vorstellungen der Föderalisten und jene der Intergouvernementalisten anders zu verknüpfen als über einen neuerlichen institutionellen Kompromiß zwischen föderalistischen und intergouvernementalen Elementen, der in der Sache weder dem einen noch dem anderen Anliegen auch nur ansatzweise gerecht werden kann: Weder dürften die Entscheidungsverfahren wesentlich effizienter noch die implizite Zentralisierung gehemmt werden. Auch das Demokratiedefizit wird angesichts der weiterhin überragenden Machtstellung des Rates nicht wirklich beseitigt.

3 Ein Alternativvorschlag

Das Ziel, eine bessere Qualität europäischer Politik zu erreichen, und das Anliegen, weitere Zentralisierung zu verhindern, scheinen auf den ersten Blick unvereinbar, weil eine effizient handelnde Kommission und ein gestärktes Europäisches Parlament noch mehr als bisher die eigene Macht zu Lasten der Mitgliedstaaten ausweiten könnten. Beide Ziele lassen sich jedoch durchaus in Einklang bringen, wenn man die Argumentationen der Föderalisten und Intergouvernementalisten hinterfragt und die von pauschalen Vorurteilen verdeckten Ansätze für einen möglichen Konsens nutzt.

Wie könnte ein Verfassungsmodell aussehen, das beiden angeführten Anliegen gerecht wird?

3.1 Eine handlungsfähige europäische Regierungsstruktur

Die europäische Integration ist inzwischen so weit fortgeschritten, daß das herrschende Demokratie-Defizit und die Ineffizienz der Entscheidungsverfahren nicht länger hinnehmbar sind. Eine föderale Struktur mit einem handlungsfähigen Europäischen Parlament als Legislative und einer handlungsfähigen Kommission als Exekutive sind daher das Gebot der Zeit.

Das Parlament sollte zum zentralen Organ der Gesetzgebung werden. Um handlungsfähig zu bleiben, sollte die jetzige Größe nicht wesentlich überschritten werden. Außerdem muß die derzeitige Mißachtung des Demokratieprinzips, demzufolge jede Stimme das gleiche Gewicht haben sollte, überwunden werden. Dies würde bedeuten, daß Länder wie Luxemburg oder Malta mit lediglich einem Abgeordneten vertreten wären. Das führt jedoch zu einem Dilemma. Würde in einem kleinen Land im Wege des reinen Mehrheitswahlrechts nur ein Kandidat gewählt, so würde ein solches Land von einem Abgeordneten bzw. einer Partei vertreten, die unter Umständen – je nach Zahl der Kandidaten – nur von einem Drittel oder einem Viertel der Wähler gewählt wurde. Damit ein Abbild der Mehrheitsverhältnisse auch für kleine Länder möglich ist, müßten auch diese mindestens drei oder vier Abgeordnete in das Europäische Parlament entsenden können. Wollte man gleichzeitig das Prinzip der gleichen Stimmengewichtung umsetzen, so würde das zu einem extrem großen Parlament führen.

Das macht deutlich, daß die drei genannten Anforderungen an eine parlamentarische Vertretung – maximal 700 Abgeordnete zur Sicherung der Handlungsfähigkeit des Parlaments, mindestens drei oder vier Abgeordnete pro Wahlbezirk zur Abbildung der jeweiligen Mehrheitsverhältnisse und gleiches Stimmengewicht für jeden EU-Bürger – nicht miteinander vereinbar sind, wenn man an der Bedingung festhält, daß Wahlbezirke durch die Grenzen der Mitgliedstaaten bestimmt sind. Diese Bedingung ist jedoch in einer politischen Union, wie sie mit der Verfassungsgebung angestrebt wird, nicht zwingend. Denn für die parlamentarische Vertretung der europäischen Bürger ist es unerheblich, aus welchem Mitgliedstaat die Bürger beziehungsweise ihre Vertreter stammen. Relevant ist allein die Möglichkeit, zwischen verschiedenen Kandidaten wählen zu können. Mittelfristig

könnte daher in der Europäischen Union dazu übergegangen werden, Wahlkreise zu bilden, die die nationalstaatlichen Grenzen überschreiten, und die Stimmen europaweit auszuzählen. So wäre sichergestellt, daß sich die politischen Ansichten aller Europäer in gleicher Weise in einem handlungsfähigen Parlament widerspiegeln.

Die Kommission sollte durch das Parlament gewählt und kontrolliert werden. Da sie die Regierung für die gesamte Union darstellt, ist es unerheblich, aus welchem Mitgliedstaat die Kommissare stammen. Wichtig ist, daß sie kompetent und integer sind. Die Vorstellung, man solle lieber einem inkompetenten Landsmann als einem kompetenten Europäer aus einem anderen Land ein hohes europäisches Amt antragen, hat in der Vergangenheit dazu geführt, daß selbst in der europäischen Kommission stärker auf die Interessen der einzelnen Staaten als auf die Interessen der gesamten Union geachtet wurde. So konnten Bürokratismus und Überregulierung, Korruption und Nepotismus sowie die Subventionsmentalität entstehen, die Europa massiv schaden. Künftig sollte es allein Aufgabe des Kommissionspräsidenten sein, eine geeignete Regierungsmannschaft zusammenzustellen. Wie die Erfahrung aus bestehenden Bundesstaaten zeigt, streben politische Entscheidungsträger auf der föderalen Ebene bereits aus eigenem Interesse einen gewissen Regionalproporz an.

Die Regierungen der Mitgliedstaaten sollten sich aus der europäischen Gesetzgebung vollständig zurückziehen. Die Aufgabe, die Subsidiarität zu sichern und unerwünschte Zentralisierungsschritte zu verhindern, bleibt ihnen jedoch erhalten. Allerdings nehmen sie diese Aufgabe nicht wie bisher durch eine Mitwirkung an der Gesetzgebung wahr.

3.2 Garanten der Subsidiarität

Mit der Stärkung der europäischen Institutionen Parlament und Kommission erhöht sich, wie die Intergouvernementalisten zu Recht argumentieren, die Zentralisierungsgefahr. Von zentraler Bedeutung ist nun die Frage, wie in der vorgeschlagenen institutionellen Ordnung die implizite Zentralisierung unterbunden werden kann. Die Antwort hierauf enthält drei Elemente:

Erstens bedarf es eines präzisen Kompetenzkataloges, der die Grenzen der Zuständigkeiten für die Europäische Union und ihre Organe exakt festlegt. Die bisherige Regelung, mit der vagen Zielbestimmung in Art. 3 EG-Vertrag und der Vertragsab-

rundungskompetenz nach Art. 308 EG-Vertrag, erfüllt diese Anforderung nicht. Art. 308 EG-Vertrag sollte daher ersatzlos gestrichen werden, wie es in der Tat im Konvent erwogen wurde. Außerdem sollte das Verschuldungsverbot der europäischen Ebene beibehalten werden und ihr keine eigene Steuerkompetenz gewährt werden. Damit behält die mitgliedstaatliche Ebene eine Kontrolle über das Gesamtbudget der europäischen Union. Zusätzliche Kompetenzen können daher nicht – wie es beispielsweise im deutschen Föderalismus immer wieder geschehen ist – durch finanzielle Zuweisungen von Europa an die Mitgliedstaaten erkaufte werden.

Zweitens muß es den Mitgliedstaaten ohne kaum überwindliche Hürden möglich sein, Kompetenzen von der europäischen Ebene auf die nationale zurückzuverlagern. Einstimmigkeit darf daher hierfür nicht Voraussetzung sein.

Wenn den Mitgliedstaaten die Möglichkeit bleibt, auf die europäische Ebene übertragene Kompetenzen auf sich selbst zurückzuverlagern, können sie bei tagespolitischen Entscheidungen in den Hintergrund treten und den europäischen Institutionen wie Parlament und Kommission das Feld überlassen. Sollte deren Verhalten zu einer nicht gewollten Entwicklung oder gar zu einem von der Kompetenzübertragung nicht gedeckten Souveränitätsverlust der Mitgliedstaaten führen, könnten diese die betreffenden Kompetenzen wieder selbst wahrnehmen. Allein die Möglichkeit dieser Rückverlagerung von Kompetenzen wird die europäischen Akteure dazu veranlassen, ihre Kompetenzen in einzelnen Politikfeldern sehr sorgsam wahrzunehmen, um sie nicht gänzlich entzogen zu bekommen.

Vom Konvent wurde nur die Extremform der unilateralen, vollständigen Rückverlagerung von Kompetenzen auf den Mitgliedstaat, also die Sezession, vorgeschlagen. Beibehalten wurde außerdem die Möglichkeit der vertieften Zusammenarbeit einer Gruppe von Mitgliedstaaten, also die asymmetrische Kompetenzverlagerung auf die europäische Ebene, wie sie Art. 43-45 des EU-Vertrags vorsehen. Sinnvoll wäre jedoch darüber hinaus ein geregeltes Verfahren für die Rückverlagerung einzelner Kompetenzen auf die mitgliedstaatliche Ebene, das als verfassungsimmanente Zentralisierungsbremse dient. Dieses Verfahren würde die asymmetrische Kompetenzverteilung zwischen zentraler und dezentraler Ebene, wie sie bereits heute für die Europäische Union charakteristisch ist, dauerhaft etablieren und damit die Vorteile einer differenzierten föderalen Ordnung verstärkt zur Geltung bringen.

Drittens ist eine unabhängige Rechtsprechung erforderlich, die sich ausschließlich mit Fragen der Kompetenzabgrenzung befaßt. Vom Konvent wurde vorgeschlagen, das bisher schon bestehende Recht der Mitgliedstaaten auf Klage gegen Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips zu stärken. Zusätzlich soll dem Ausschuß der Regionen ein entsprechendes Klagerecht eingeräumt werden, was diesem erstmals die Möglichkeit gibt, über seine beratende Funktion hinaus Entscheidungen zu erzwingen. Diese bestehenden und neuen Klagerechte sind jedoch so lange als Garanten der Subsidiarität unzureichend, wie die entsprechenden Klagen an einen Gerichtshof gerichtet sind, der tendenziell zentralistisch orientiert ist und als Organ der Europäischen Union für die „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ Verantwortung trägt (Art. 1 i.V.m. Art. 5 EU-Vertrag). Daher sollten für die Rechtsprechung auf europäischer Ebene zwei voneinander unabhängige Gerichtshöfe zuständig sein.

Ein Gerichtshof, der sich aus Mitgliedern der mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichte zusammensetzt und Gerichtshof für Kompetenzfragen heißen könnte, sollte ausschließlich zuständig sein für Fragen der Kompetenzverteilung zwischen der europäischen und der mitgliedstaatlichen Ebene. Seiner Rechtsprechung sollten sämtliche Akte der europäischen Organe unterliegen, einschließlich den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs, der weiterhin für die gesamte übrige Rechtsprechung zuständig wäre. Der Gerichtshof für Kompetenzfragen ist die Antwort auf den empirisch nachweisbaren Befund, der Europäische Gerichtshof trage durch seine Rechtsprechung wesentlich zur Zentralisierung von Kompetenzen in der Union bei. Weil so eine unparteiische juristische Überprüfung der Zuständigkeitsfragen ermöglicht würde, könnte die Legislative auf der europäischen Ebene von der ohnehin von ihr nicht sinnvoll leistbaren Aufgabe entlastet werden, Wächter der Subsidiarität zu sein. Das bedeutet, daß der Rat, dessen Rolle in der Gesetzgebung insbesondere dem Schutz der mitgliedstaatlichen Souveränität dienen soll, die Gesetzgebung im wesentlichen dem Parlament überlassen könnte.

Das Klagerecht vor dem Gerichtshof für Kompetenzfragen sollten neben den europäischen Organen sowohl die Regierungen als auch die Parlamente in den Mitgliedstaaten besitzen; in Deutschland mit seiner föderalen Tradition hätte dies sowohl für die Bundesebene als auch für die Länder zu gelten. Denn

die Zentralisierungstendenz gefährdet nicht nur die Kompetenzen des Bundes, sondern auch die der Länder.

Mit diesen Vorkehrungen könnte gerade auch in einem föderalen europäischen System der Zentralisierungsgefahr erfolgreich entgegengewirkt werden. Der verbindliche Kompetenzkatalog, die Möglichkeit zur Rückverlagerung von Kompetenzen durch die Mitgliedstaaten und der Gerichtshof für Kompetenzfragen übernehmen die Rolle der Subsidiaritätsgaranten. Gleichzeitig überwindet dieses Modell einer „freiheitlichen supranationalen Föderation“ das eklatante Demokratiedefizit in Europa und es birgt nicht die Gefahr der institutionellen Blockade europäischer Politik, die dem intergouvernementalen Modell innewohnt.

4 Ausblick

Der Konventsentwurf stellt gegenüber dem im Vertrag von Nizza festgelegten Status quo aus mehreren Gründen eine Verbesserung dar.

Erstens wurden zusätzliche Politikbereiche, die sich in der Zuständigkeit der Europäischen Union befinden, für die aber bisher gleichwohl Einstimmigkeit galt, dem Mehrheitsentscheid unterworfen. Damit werden die politischen Entscheidungen in diesen Bereichen effizienter. Außerdem beinhaltet der Konventsentwurf die Regelung, daß in denjenigen Politikbereichen, in denen im Konvent kein Konsens für die Mehrheitsregel bestand, das Einstimmigkeitserfordernis ohne ein formales Verfahren zur Verfassungsänderung durch einstimmigen Beschluß im Rat aufgehoben werden kann. Das erleichtert den wünschenswerten Übergang zu Mehrheitsentscheidungen in denjenigen Bereichen, für die die Union die Zuständigkeit besitzt.

Zweitens wurde die Säulenstruktur der europäischen Verträge im Konventsentwurf überwunden. Die juristische und institutionelle Sonderrolle der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Polizeilichen und Justitiellen Zusammenarbeit wurde zugunsten einer einheitlichen, für alle Politikbereiche gültigen Verfassung abgeschafft. Dies erhöht die Transparenz der europäischen Politik für die Bürger.

Drittens wird die Anzahl der Gesetzgebungsverfahren im Konventsentwurf von bisher fünf auf eins reduziert.

Das neue Gesetzgebungsverfahren entspricht dem bisherigen Mitentscheidungsverfahren, bei dem Parlament und Rat gleichberechtigt sind. Damit wird zum einen die Komplexität der Entscheidungsverfahren deutlich reduziert, zum anderen werden diejenigen Gesetzgebungsverfahren abgeschafft, bei denen wegen der geringen Einflußmöglichkeiten des Parlaments das Demokratiedefizit am stärksten ausgeprägt war.

Viertens ist der Konventsentwurf in vielfacher Hinsicht klarer und eindeutiger gefaßt als die bisherigen Verträge.

Trotz all dieser Vorzüge gegenüber dem bisherigen Zustand reicht der Konventsentwurf gleichwohl an die Erfordernisse einer europäischen Verfassung nicht heran und beantwortet, wie in Abschnitt 2 ausgeführt wurde, die entscheidenden Fragen ungenügend. Zum einen wurde die Chance für eine institutionelle Neuordnung vertan. Der Rat bleibt als Vertretung der Mitgliedstaaten zentrales Organ der europäischen Gesetzgebung. Die Vermischung von europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene bleibt damit erhalten. Auch künftig wird die Nationalität der Kommissare für ihre Ernennung wichtiger sein als ihre Qualifikation. Auch die Ungleichgewichtigkeit der Stimmen europäischer Bürger im Parlament und im Rat bleibt grundsätzlich bestehen. Zum anderen fehlen geeignete Schranken gegen die Zentralisierung. Ein präziser Kompetenzkatalog fehlt in der neuen Verfassung, Art. 308 EG-Vertrag wurde nicht abgeschafft, die Voraussetzungen für die Rechtsprechung im Bereich der Kompetenzabgrenzung wurden nicht verbessert. Mit der Benennung von „gemischten Kompetenzen“ (Art. I-11 des Konventsentwurfs) ist möglicherweise sogar ein neues Einfallstor für die Zentralisierung entstanden. In einzelnen Politikbereichen sieht der Konventsentwurf gar die Ausweitung von Unionskompetenzen vor, zum Beispiel bei der Koordination der Sozialpolitik.

Damit stellt sich die Frage, wie sich die Bundesregierung im Rahmen der Regierungskonferenz verhalten sollte. Kritisiert sie den Konventsentwurf, so könnte sie möglicherweise Verbesserungen bei der Sicherung der Subsidiarität sowie bei der demokratischen Legitimation und der Effizienz europäischer Entscheidungsfindung erzielen. Mit der Forderung, den Konventsentwurf unverändert zu übernehmen, könnte sie hingegen besser die Forderungen anderer Länder abwehren, die eine Verschlechterung darstellen würden.

Denn es bestehen zwei Gefahren: Zum einen könnten einzelne Länder versuchen, in bestimmten Politikbereichen, die sie als zentral für ihre nationalen Interessen ansehen, die Entwicklung hin zu Mehrheitsentscheidungen und zu einer stärkeren Rolle des Parlaments rückgängig zu machen. Entsprechende Ankündigungen haben bereits verschiedene Regierungen gemacht. Beispielsweise wollen Großbritannien, Spanien und Irland die für ab 2013 vereinbarte Mehrheitsabstimmung bei der mittelfristigen Finanzplanung rückgängig machen, um damit ihre Verteilungsposition zu sichern (Großbritannien durch seinen Beitragsrabatt, Spanien und Irland in Form der Strukturfondsmittel), obwohl sie im Vergleich zu den Beitrittsländern künftig zu den reicheren Mitgliedstaaten gehören werden. Selbst wenn solche Forderungen durchkämen, würde die Europäische Union zwar nicht zu dem Zustand zurückkehren können, den der Vertrag von Nizza festgeschrieben hat. Im Vergleich zum Konventsentwurf könnte es aber deutliche Rückschritte geben.

Zum anderen könnten einzelne Länder ihre Zustimmung zur Verfassung von Sonderregelungen in anderen Bereichen abhängig machen. Der Tradition des politischen Kuhhandels im Rat folgend, ist es zum Beispiel nicht auszuschließen, daß die Zustimmung Spaniens mit neuen Subventionen für die Produktion von Olivenöl erkauf werden muß. Diese Verknüpfung mit zweifelhaften tagespolitischen Entscheidungen würde den Prozeß der Verfassungsgebung entwürdigen und der neuen Verfassung von Anfang an die Legitimation nehmen, dauerhaft die Entscheidungsverfahren der Union zu regeln. Nicht nur aus finanzpolitischen Gründen, sondern auch zum Schutz der institutionellen Ordnung Europas muß ein solcher Tauschhandel daher unbedingt verhindert werden.

Die Bundesregierung sollte in der Regierungskonferenz deshalb solchen Veränderungswünschen, die nicht zu einer verbesserten Entscheidungsfindung oder zu einem stärkeren Schutz der mitgliedstaatlichen Kompetenzen beitragen, mit dem Verweis auf die negativen Erfahrungen mit der föderalen Struktur in Deutschland entgegenreten. Kommt es zu einer grundsätzlicheren Überarbeitung des Konventsentwurfs, sollte die Bundesregierung darauf hinarbeiten, die eingefahrenen Denkmuster von Föderalisten und Intergouvernementalisten zu überwinden. So könnten neue Vorschläge eine Chance bekommen, die den Anliegen beider Seiten besser gerecht werden als der bisherige Verfassungsentwurf.