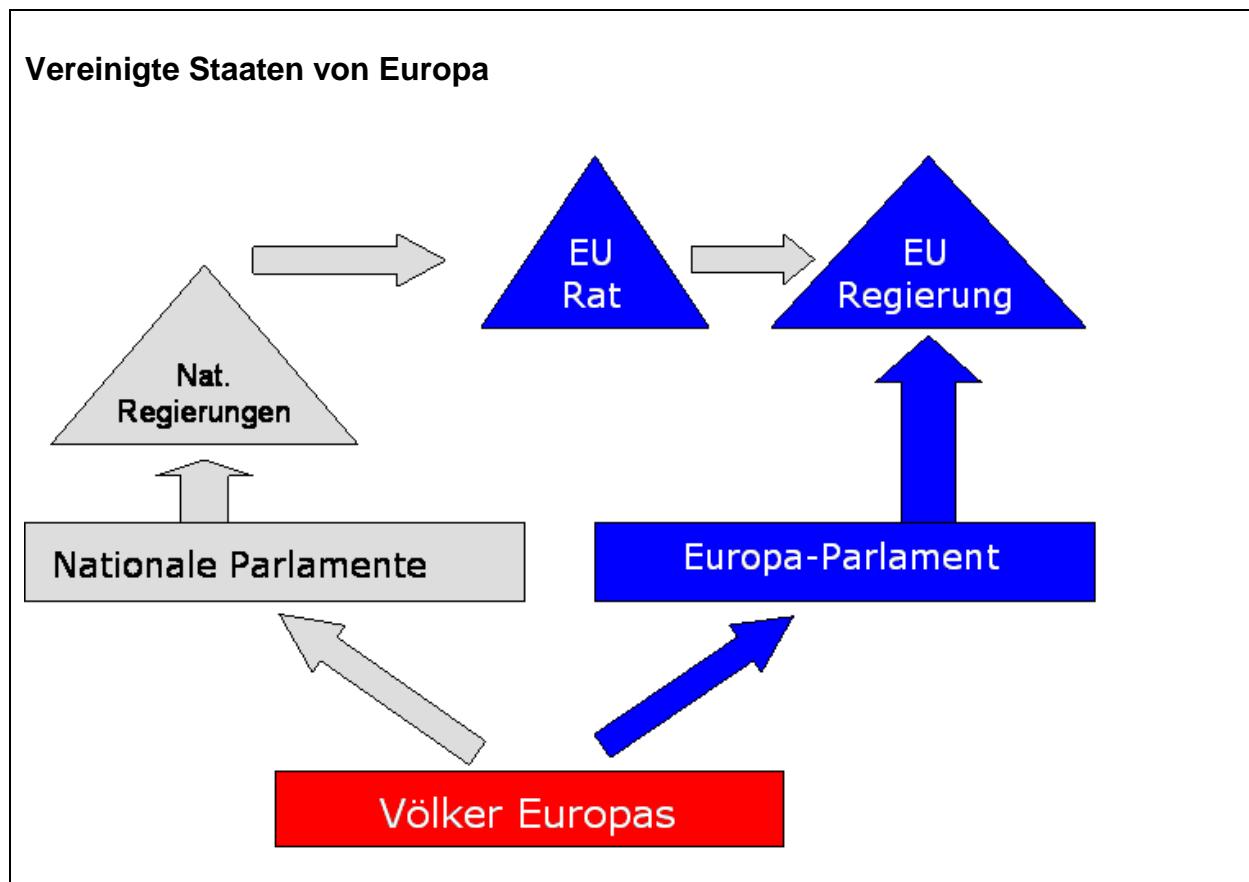


Verfassung statt Governance

Die Zeit ist reif für eine demokratische Verfassung Europas



Arbeitskreis Regionalentwicklung, Europa und Globalisierung
SPD-Unterbezirke Darmstadt und Darmstadt-Dieburg
Leitung: Santi Umberti und Herbert Dobner

Kompaktfassung eines Basispapiers

Frankfurt am Main, 1. November 2006

I. Wo stehen wir?

(1) Die Vision und das Ergebnis

1945 lag Europa in Schutt und Asche. Die Europäer wollten den ewigen Bruderzwist überwinden. Ihre Vision: Die Vereinigten Staaten von Europa.

Tatsächlich bekommen haben wir die Europäische Union, das ist kein Bundesstaat, sondern eine Wirtschaftsgemeinschaft von 25 Mitgliedsstaaten.

(2) Die Europäische Union weist zwei fundamentale Mängel auf

Erstens steht sie am Rande der Handlungsunfähigkeit. Sie ist auf 25 Mitglieder erweitert worden, obwohl die Organisationsgrundlage („Nizza“) für diese Supergemeinschaft gar nicht vorhanden war.

Zweitens gehorcht die EU nicht den Grundprinzipien der Demokratie; weder ist sie ein Staat, noch hat sie eine Verfassung. Fakt ist:

Das Europäische Parlament, das ist ein Parlament mit marginalen Befugnissen

Es wird zwar demokratisch gewählt; sein vornehmstes Recht in einer Demokratie, die Gesetzgebung, wird ihm jedoch vorenthalten. Es verfügt nicht über das Initiativrecht, einen Gesetzentwurf einzubringen und darüber abzustimmen.

Der Europäische Rat, das ist die Einziehung einer weiteren Hierarchieebene

Der Europäische Rat besitzt die Richtlinienkompetenz, er legt Leitlinien und Ziele der EU-Politik fest. Er ist jedoch als vierte Hierarchieebene in das demokratische Gefüge Europas eingezogen worden. Dadurch gerieten die Bürgerinnen und Bürger um eine weitere volle Ebene von den Entscheidungen weg.

Die Europäische Kommission, das ist keine gewählte Regierung

Die Europäische Kommission ist eine operative Steuerungseinheit.

Sie hat exekutive und legislative Funktionen zugleich.

Sie führt die eigenen und die Ratsentscheidungen aus (= Exekutive).

Sie verfügt zugleich als *einziges Organ* über das Initiativrecht, neue Gesetze vorzuschlagen (= Legislative). Sie braucht diese Gesetze nicht im Parlament abstimmen zu lassen. Die Kompetenzzuweisungen haben ihr Freiräume eröffnet, wie sie in demokratisch-rechtsstaatlichen Verhältnissen bisher unbekannt waren. („Ermächtigungsnormen“; D. Willoweit).

Das fundamentale demokratische Prinzip der Gewaltenteilung ist außer Kraft.

(3) Die Rückbildung der Demokratien in Europa

Dieses in die Union eingebaute Demokratiedefizit hat zur Aushöhlung der Demokratie in Europa geführt. Ein Kreislauf ist entstanden:

Die Nationalstaaten haben in den letzten 50 Jahren immer mehr Regelungsmaterie an die demokratiefeerne EU abgetreten.

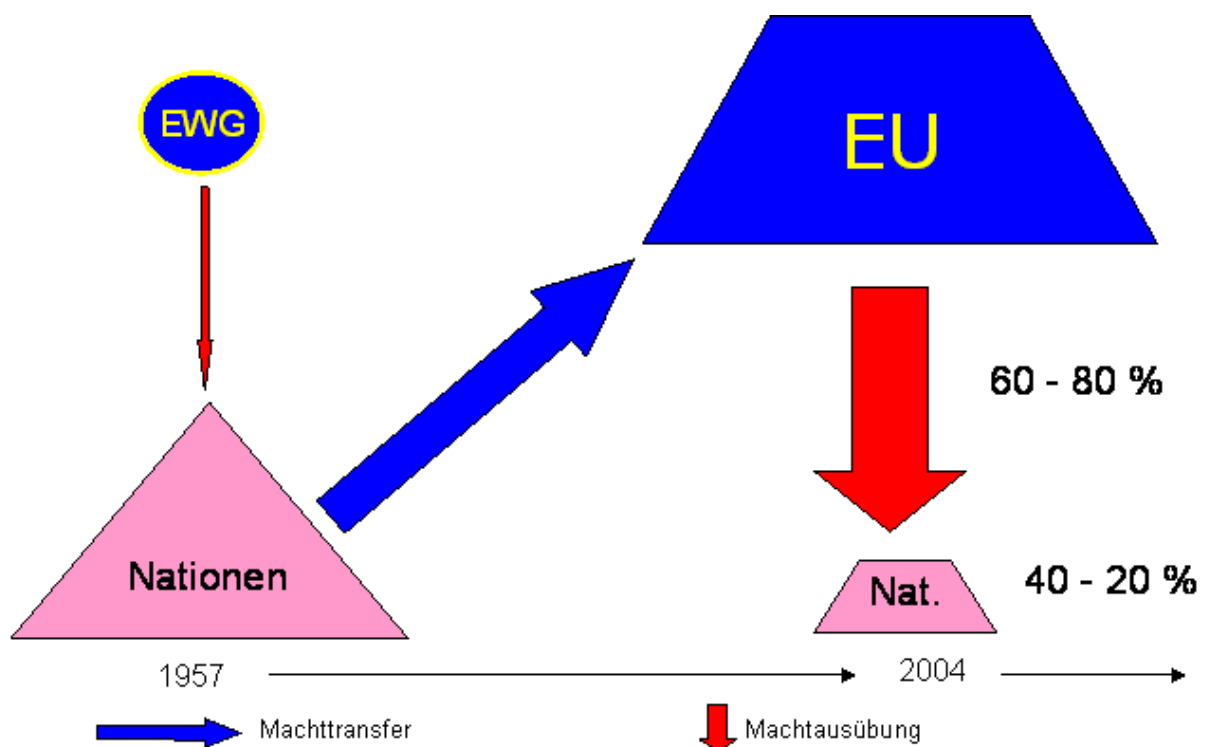
Diese Regelungsmaterie wird in den demokratiefernen Institutionen in EU-Recht gegossen und den Nationalstaaten wieder vorgegeben.

Inzwischen werden 60 – 80 % des heutigen nationalen Rechts von der demokratiefernen EU vorgegeben.

Da es nur ein Recht in Deutschland gibt, bleibt dem Bundestag (und damit den Bürgerinnen und Bürgern) noch ein Einfluss von 40 – 20 % auf die Gesetzgebung. Das ist der eigentliche Grund, warum die Wähler nicht mehr zur Wahl gehen und sich politische Apathie breit macht.

Dies ist auch der eigentliche Grund für das französische Non. Deshalb ist der Giscard-Entwurf, der lediglich auf den Ausbau von European Governance gerichtet war, gescheitert.

Kreislauf der Rückbildung europäischer Demokratie



Der Präsident der Kommission der EG hat bereits in 1988 festgestellt, 80 % des Wirtschaftsrechts und etwa 50 % aller deutschen Gesetze seien durch das europäische Recht veranlasst

Quelle: Holger Spreen: Wachsende Zuständigkeiten von Bund und EU; ZRP - Zeitschrift für Rechtspolitik, Nr. 2/2004

II. Wohin wollen wir?

Für eine Lösung dieser verfahrenen Lage gibt es Dutzende von Einzelmodellen. Lassen wir das Zurück zum Nationalstaat unbeachtet, dann lassen sie sich auf zwei Basisoptionen reduzieren:

Option 1: Weiter so, wie bisher. Das Non der Franzosen wird ignoriert, die EU_40 bleibt das Ziel.

Sie würde die EU noch schwerfälliger und undurchsichtiger machen.

Die globale politische Klasse müsste diese Organisationsstruktur folglich radikal verschlanken, d.h. die verbliebenen demokratischen Elemente der Staatsstruktur weiter ausdünnen. Governance statt Verfassung - das verfolgt sie auch.

Das aber werden die europäischen Bürger und Bürgerinnen nicht zulassen.

Bleibt **Option 2** – eine demokratische Verfassung Europas.

(1) Eine demokratische Verfassung für Europa

Auf europäischer Ebene muss eine neue handlungsfähige und demokratische Konstruktion etabliert werden - ein funktionierendes und bürgernahes europäisches Auffangbecken für die nationale Machtabgabe.

Es geht nicht um die Reparatur des Governance-Entwurfs von Giscard d'Eststaing. Es geht um eine Verfassung.

Es geht erst einmal um einen knappen Katalog von unverzichtbaren Prinzipien und Eckpunkten für eine noch zu erarbeitende europäische Verfassung: Der Kern einer Verfassung.

Wir brauchen vor dem Expertentum nicht zurückzuschrecken, das in einem 500-Seiten-Papier steckt. Unerlässlich ist allerdings, sich auf das Wesentliche zu konzentrieren.

Wir können auch durchaus auf alles zurückgreifen, was schon gut abgedeckt ist, z. B. die Formulierung der Werte und Ziele. Darauf hat sich bereits der Entwurf von Giscard konzentriert. Teile dieses Entwurfs lassen sich ja durchaus verwenden. Unbrauchbar ist die Gesamtkonstruktion.

(2) Eckpunkte einer demokratischen Verfassung

Es ist gerade einmal 200 Jahre her, dass die Bürgerinnen und Bürger in der Französische Revolution von 1789 den Übergang von der absoluten Monarchie zur Republik erkämpften; eine der wichtigsten Zäsuren in der europäischen Geschichte .

Hier wurde das Modell der modernen Staats- und Gesellschaftsordnung geschaffen. Hier wurden die Ideale der Aufklärung als für alle Bürger und zu allen Zeiten gültige Gesetze formuliert.

Hier wurden Errungenschaften erkämpft, die wir uns nicht nehmen lassen dürfen.

Zu diesen Errungenschaften gehören *persönliche* Rechte, wie Meinungs- und Religionsfreiheit.

Zu diesen Errungenschaften gehören aber auch demokratische *Staatsstrukturen* und

rechtsstaatliche Prinzipien; wie die Volkssouveränität, das allgemeine Wahlrecht, die Gewaltenteilung, die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz, die Pressefreiheit – und das Recht auf Widerstand gegenüber Versuchen, die Demokratie wieder zu beseitigen.

Diese grundlegenden Errungenschaften der europäischen Bürgerinnen und Bürger sind erneut zu verteidigen. Sie müssen Kern einer neuen europäischen Verfassung werden. Sie gehören in das Zentrum.

Die folgenden sechs Artikel bilden den Kern einer Verfassung der europäischen Föderation („Vereinigte Staaten von Europa“ - Berliner Programm, 1989):

Kern-Artikel 1: Volkssouveränität als Anker einer neuen Verfassung

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ - so bestimmt es Artikel 20 der deutschen Grundgesetzes. Art. 20 gewährt sogar ein Widerstandsrecht, falls jemand diese Ordnung beseitigen will. Er gehört deshalb ins Zentrum einer europäischen Verfassung.

Artikel 1 ist der Mittelpunkt der Verfassung *und* der Anker des Gefüges eines neuen Europas.

Kern-Artikel 2: Die Organe der Vereinigten Staaten von Europa

Mittelpunkt der Verfassung und damit der Anker des Gefüges ist also Kern-Artikel 1. Die Befugnisse des Parlamentes, des Rates und der Regierung müssen deshalb im Geiste dieses Artikels zugeschnitten und ins Verhältnis gesetzt werden. Dies bedeutet den Übergang vom heutigen Staatenverbund hin zu einer Europäischen Föderation. Die Volkssouveränität verlangt ein europäisches Parlament und eine europäische Regierung, die die gesetzgebende und die exekutive Gewalt innerhalb der Föderation ausüben.

Kern-Artikel 3: Das Parlament – die Erste Kammer

Eine repräsentative Demokratie verlangt die volle Parlamentarisierung in einer Europäischen Föderation. Das Europäische Parlament muss die gesetzgebende Gewalt innerhalb der Föderation ausüben. Alle Gesetze, von welchem Organ auch initiiert, werden dem Parlament zur Abstimmung zugeleitet. Die erste Kammer repräsentiert die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar.

Kern-Artikel 4: Der Europäische Rat - die Zweite Kammer

Die Föderation wird aber ein Europa der Bürger und ein Europa der Nationalstaaten zugleich sein. Sie wird also ein Zwei-Kammer-System haben (doppelte Gewaltenteilung). Die erste Kammer vertritt die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar, die zweite Kammer vertritt die Nationalstaaten, d. h. die Bürger mittelbar.

Eine historisch angemessenen Lösung für eine zweite Kammer ist die Weiterführung des Europäischen Rats (und des Ministerrats).

Von vornherein ist der Fehler zu vermeiden, der mit dem deutschen Grundgesetz 1949 gemacht wurde und der nun seit Jahren mühsam korrigiert wird. Durch eine präzise Souveränitätsteilung ist der Blockadeeffekt zu vermeiden, der vom Parlamentarischen Rat mittels einer überzogenen doppelten Gewaltenteilung in den deutschen Föderalismus eingebaut worden ist. Das Subsidiaritätsprinzip muss deswegen durchgehend angewendet werden. Der Staat muss entscheidungsfähig sein.

Die zweite Kammer bildet damit zum einen ein Gegengewicht zu den Verfassungsorganen Parlament und Regierung und sie ist zum anderen ein Bindeglied zwischen Nationalstaaten und Vereinigten Staaten von Europa.

Kern-Artikel 5: Die Europäische Regierung

Weil Kern-Artikel 1 der Anker des Gefüges ist, muss die bloß operative EU-Kommission in eine demokratische Regierung umgewandelt werden. Nur eine vom Parlament gewählte Regierung kann die exekutive Gewalt ausüben.

Demokratie bedeutet Herrschaft des Volkes. Das Volk übt die Staatsgewalt in Wahlen aus und hat auch das letzte Wort bei der Kontrolle der wichtigsten Einrichtungen des Staates, zu denen vor allem die Regierung gehört.

Dies ist eine weitere wichtige Unterscheidung zwischen einer Verfassung und einem Governance-Vertrag.

Kern-Artikel 6: Wer kann der Föderation beitreten?

Ist die Kernverfassung fertig ausgearbeitet, ist das Beitrittsverfahren zu den Vereinigten Staaten von Europa übersichtlich:

Wer von den Mitgliedsstaaten der heutigen EU_25 diese Kernverfassung unterzeichnet, wird Mitglied.

Wer von den Mitgliedsstaaten der heutigen EU_25 diese Kernverfassung nicht unterzeichnet, wird kein Mitglied.

Alle heutigen Mitgliedsstaaten entscheiden also selbst über ihren Beitritt

Fragen von existentieller Bedeutung für die Änderung dieser Staatsstruktur der Vereinigten Staaten von Europa werden mittels eines europäischen Referendums entschieden.

III. Wie sollen wir vorgehen?

(1) Die Initiative

Sicher ist, dass eine demokratische Neuformierung von Europa *innerhalb* der Strukturen der heutigen EU nicht möglich ist. Heute genügt eine Stimme, um jeden Vorschlag abzulehnen. Diese findet sich bei diesem Vorhaben immer.

Die willigen EU-Mitglieder müssen deswegen eine Neuformierung *außerhalb* der formalen EU-Strukturen *initiiieren*. Immer wieder stößt man an diesem Punkt auf den deutsch-französischen Motor. Aber warum sollte man z. B. eine so klare Stimme wie den belgischen Ministerpräsidenten Verhofstadt („Vereinigte Staaten von Europa“, 2005) nicht in eine solche Initiativgruppe einbeziehen?

(2) Die Rolle Deutschlands, die Rolle der Sozialdemokratie

Deutschland fällt während seiner Ratspräsidentschaft und danach bis 2008 eine richtunggebende Rolle zu. Deshalb muss es in dieser entscheidenden Zukunftsfrage mit einer klaren Position in die Präsidentschaft hineingehen. Das setzt voraus, dass es erst einmal seine eigenen Interessen formuliert. Dieser Position wird dann ein großes Gewicht zukommen. Dazu muss aber der deutsche Motor zunächst zum Laufen gebracht werden.

Die Große Koalition muss deswegen mit einem neuen Rollenverständnis antreten: *Promoter statt Moderator*.

Unübersehbar ist doch, dass uns ein prominenter Machtpromoter fehlt. Deswegen muss die *Sozialdemokratie* jetzt selbst eine klare Position einbringen. Schließlich stellt sie einen der beiden wichtigen Akteure in dieser Schlüsselfrage: Außenminister Frank Steinmeier. Eine klare Position ist bereits im Berliner Programm von 1989 bezogen worden – die Vereinigten Staaten von Europa. Die Chance, diese durchzusetzen, ist jetzt mit Händen greifbar.

(3) Europa muss sich neu positionieren

Die Entscheidungsoptionen haben sich in den letzten 50 Jahren fundamental geändert:

Nach dem Krieg stand auf der europäischen Tagesordnung die Wahl zwischen nationalem und europäischem Bundesstaat.

Heute ist es die Wahl zwischen europäischem Bundesstaat oder schleichender Auflösung der EU im System von Global Governance.

Die schleichende Auflösung der europäischen Nationalstaaten *ohne Gegenwert* kann nicht unser finales Ziel sein. Wenn schon nationale Macht abgabe, dann aber nur an ein funktionierendes und bürgernahes Auffangbecken. Auf europäischer Ebene muss dieses als handlungsfähige und demokratische Föderation etabliert werden.

Anhang: Sechs Kern-Artikel für eine demokratische Verfassung

Artikel 1: Gründung der Vereinigten Staaten von Europa

- (1) Die Bürgerinnen und Bürger der Staaten Europas begründen mit dieser Verfassung die Vereinigten Staaten von Europa.
- (2) Die Vereinigten Staaten von Europa sind eine demokratische und soziale Föderation.
- (3) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.
- (4) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.
- (5) Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Europäer das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.
- (6) Die Mitgliedstaaten übertragen den Vereinigten Staaten von Europa Zuständigkeiten zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele. Die Vereinigten Staaten koordinieren die diesen Zielen dienende Politik der Mitgliedstaaten. Sie üben die ihnen von den Mitgliedstaaten übertragenen Zuständigkeiten in gemeinschaftlicher Weise aus.

Quellen: Ausgangsbasis von Absatz (1) und (6) ist der Artikel I-1 im TITEL I im Entwurf von Giscard d'Estaing

Absätze (2) bis (5) sind Artikel 20 des deutschen Grundgesetzes entnommen,
[Staatsstrukturprinzipien; Widerstandsrecht]

Kern-Artikel 2: Die Organe der Vereinigten Staaten von Europa

- (1) Der institutionelle Rahmen der Vereinigten Staaten von Europa dient dazu,
- die Interessen ihrer Bürgerinnen und Bürger und der Mitgliedstaaten durchzusetzen,
 - ihren Werten und Zielen Geltung zu verschaffen,
 - zur Kohärenz der Union beizutragen sowie Effizienz und Kontinuität ihrer Politik sicherzustellen.

Dieser institutionelle Rahmen umfasst

- das Europäische Parlament,
- die Vertretung der Nationalstaaten (Europäischer Rat)
- die Europäische Regierung
- den Gerichtshof der Europäischen Union.

- (2) Jedes Organ handelt nach Maßgabe der ihm in der Verfassung zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren und unter den Bedingungen, die in der Verfassung festgelegt sind. Die Organe arbeiten loyal zusammen.

Ausgangsbasis beider Absätze ist der Entwurf von Giscard d'Estaing, Teil I, TITEL IV, Artikel I-19

Kern-Artikel 3: Das Europäische Parlament – die Erste Kammer

(1) Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen europäischen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.

(2) Vornehmste Aufgabe des Europäischen Parlamentes ist die Gesetzgebung.

(3) Das Europäische Parlament setzt sich aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zusammen. Ihre Anzahl darf 750 nicht überschreiten. Die Bürgerinnen und Bürger sind im Europäischen Parlament degressiv proportional, mindestens jedoch mit sechs Mitgliedern je Mitgliedstaat vertreten. Kein Mitgliedstaat erhält mehr als 96 Sitze.

(4) Das Parlament wird auf vier Jahre gewählt.

(5) Das Europäische Parlament wählt aus seiner Mitte seinen Präsidenten und sein Präsidium.

(6) Das Parlament verhandelt öffentlich. Die Mitglieder des Europäischen Rates und der Europäischen Regierung haben zu allen Sitzungen des Parlamentes und seiner Ausschüsse Zutritt. Sie müssen jederzeit gehört werden.

Quellen: Ausgangsbasis der ausgewählten Bestimmungen sind der Entwurf von Giscard d'Estaing und das deutsche Grundgesetz

Kern-Artikel 4: Der Europäische Rat und der Ministerrat - die Zweite Kammer

(1) Durch den Europäischen Rat und den Ministerrat wirken die Mitgliedstaaten bei der Gesetzgebung und Verwaltung der Vereinigten Staaten von Europa mit.

Der Europäische Rat hat das Recht, Gesetzentwürfe beim Parlament einzubringen und Stellungnahmen zu Regierungsentwürfen abzugeben.

(2) Der Europäische Rat besteht aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Ministerpräsidenten der Europäischen Regierung. Sie können sich von Ministern unterstützen lassen.

(3) Der Europäische Rat wählt seinen Präsidenten mit qualifizierter Mehrheit für eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren.
Der Präsident darf kein einzelstaatliches Amt ausüben.
Der Präsident beruft den Rat ein.

(4) Der Europäische Rat beschließt mit einfachen oder qualifizierten Mehrheiten.

(5) Die Mitglieder der Europäischen Regierung haben das Recht und auf Verlangen die Pflicht, an den Verhandlungen des Rates teilzunehmen.

(6) Auf dem Gebiet der Fachpolitik wird der Europäische Rat vom Ministerrat unterstützt. Der Rat besteht aus je einem Minister jedes Mitgliedstaats. Er ist befugt, verbindlich zu handeln und das Stimmrecht auszuüben.

Quellen:

Ausgangsbasis der ausgewählten Bestimmungen: Entwurf von Giscard d'Estaing; und Grundgesetz

Kern-Artikel 5: Die Europäische Regierung

(1) Die Europäische Regierung besteht aus dem Europäischen Ministerpräsident und aus den Europäischen Ministerinnen und Ministern.

(2) Der Ministerpräsident kann aus der Mitte des Parlamentes oder vom Europäischen Rat vorgeschlagen werden. Er wird vom Parlament ohne Aussprache mit der Mehrheit der Stimmen gewählt.

(3) Der Ministerpräsident hat das alleinige Recht zur Kabinettsbildung. Er entscheidet über die Zahl der Ministerien und ihre Geschäftsbereiche. Die Ministerinnen und Minister werden auf Vorschlag des Ministerpräsidenten ernannt und entlassen.

(4) Der Ministerpräsident bestimmt die Richtlinien der Politik und leitet die Geschäfte der Regierung. Innerhalb der Richtlinien leitet jeder Minister seinen Geschäftsbereich selbständig. Über Meinungsverschiedenheiten entscheidet die Regierung.

(5) Dem Ministerpräsidenten kann durch das Parlament das Misstrauen ausgesprochen werden, aber nur indem es mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt.

(6) Die Regierung hat ein Initiativrecht für Gesetze.

(7) Die Amtszeit der Regierung beträgt in der Regel vier Jahre.

Quellen:

Ausgangsbasis der ausgewählten Bestimmungen sind der Entwurf von Giscard d'Estaing und das deutsche Grundgesetz

Kern-Artikel 6: Beitritte zur Föderation

Die Vereinigten Staaten von Europa stehen allen Mitgliedsstaaten der EU_25 offen, die die Verfassung ratifizieren.

Quelle: Absatz (7) im Artikel I-1 im TITEL I - Teil I - im Entwurf von Giscard d'Estaing, modifiziert.